

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LES SYNDICATS DES FONCTIONS PUBLIQUES CANADIENNE ET
QUÉBÉCOISE FACE À L'INNOVATION DU TRAVAIL :
ANALYSE DE CONTENU ET DE DISCOURS 2000-2007

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE

DE LA MAÎTRISE EN ADMINISTRATION DES AFFAIRES (MBA)

PAR

EUGÉNIE N. CHOUINARD

OCTOBRE 2008

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je souhaite adresser ici tous mes remerciements aux personnes qui m'ont apporté leur aide et leur soutien dans la rédaction de ce mémoire. Sans la contribution de ces gens, la finalisation de ce travail n'aurait pas été possible.

Tout d'abord, j'exprime ma gratitude envers Monsieur Denis Harrisson, mon directeur de mémoire, pour l'aide et le temps qu'il a bien voulu me consacrer. Son aide a été précieuse dans le choix même du thème de ce travail ainsi que dans l'élaboration des rencontres avec les participants. Je remercie aussi le CRISES, dirigé par M. Harrisson, pour le financement au cours de cette recherche. Un grand merci à Monsieur Pierre Cossette, professeur à l'UQAM, pour son aide quant à la précision de la question de recherche et des concepts utilisés.

Je souhaite aussi remercier les représentants syndicaux qui ont participé à cette étude. Malgré leur emploi du temps chargé et un climat de travail tendu dans certains cas, ils ont répondu avec générosité à mes questions.

Enfin, j'adresse mes plus sincères remerciements à tous mes proches et amis qui m'ont toujours soutenue et encouragée au cours de la réalisation de ce mémoire.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX.....	VIII
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	IX
RÉSUMÉ	X
INTRODUCTION	1
OBJECTIFS DE LA RECHERCHE	4

CHAPITRE I

CADRE CONCEPTUEL ET THÉORIQUE	7
1.1 INNOVATION DU TRAVAIL	8
1.1.1 Définitions de l'innovation.....	8
1.1.2 Innovations dans le secteur public.....	12
1.1.3 Taxonomie de l'innovation.....	17
1.1.4 Formes que peut prendre l'innovation dans le secteur public.....	18
1.2 CONTEXTE PARTICULIER DU SECTEUR PUBLIC.....	22
1.2.1 Historique de l'évolution du secteur public et culture.....	22
1.2.2 Contexte et dynamique stratégique	26
1.3 THÉORIES DES CHANGEMENTS DANS LE SECTEUR PUBLIC ET SYNDICATS	27
1.3.1 Dimension organisationnelle	28
1.3.2 Dimensions institutionnelles	31
1.3.3 Dimension des rapports sociaux (sociétale)	32
1.3.4 Syndicats de la fonction publique comme organisation.....	32
1.4 LOGIQUES D'ACTION SYNDICALE	33
1.4.1 Définition de la stratégie et de ses caractéristiques	33
1.4.2 Type (modes) de stratégies.....	34

1.4.3	<i>Stratégies syndicales (orientations et actions)</i>	36
1.5	OBSTACLES ET FACTEURS FACILITANT L'INNOVATION	39
1.5.1	<i>Droits de gérance</i>	39
1.5.2	<i>Facteurs de la personnalité</i>	40
1.5.3	<i>Facteurs environnementaux</i>	40
1.5.4	<i>Stabilité et universalité des programmes</i>	41
1.5.5	<i>Relations du travail</i>	42
1.6	DIMENSIONS DE LA RECHERCHE ET QUESTIONS DE RECHERCHE	43

CHAPITRE II

CADRE MÉTHODOLOGIQUE	45
2.1 CORPUS.....	45
2.1.1 <i>Devis de recherche</i>	45
2.1.2 <i>Population de l'étude</i>	46
2.1.3 <i>Instruments de mesure</i>	48
2.2 RECOURS À L'INFORMATIQUE POUR L'ANALYSE	50
2.3 ÉTAPES DE L'ANALYSE DE CONTENU ET DU DISCOURS	50
2.3.1 <i>Identification des questions de recherche</i>	51
2.3.2 <i>Sources de données</i>	51
2.3.3 <i>Échantillonnage</i>	52
2.3.4 <i>Instrument de mesure</i>	52
2.4 PROCÉDÉ D'ANALYSE.....	53
2.4.1 <i>Analyse de contenu et analyse du discours</i>	53

CHAPITRE III

PRÉSENTATION DES RÉSULTATS.....	55
3.1 BREF HISTORIQUE ET ORIENTATIONS.....	56
3.1.1 <i>Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)</i>	56
3.1.2 <i>Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFPC)</i>	57
3.1.3 <i>Syndicat des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ)</i>	58
3.1.4 <i>Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ)</i>	60
3.2 RÉSULTATS DES ENTREVUES SEMI-DIRIGÉES ET DE LA LECTURE DES DOCUMENTS	
62	
3.2.1 <i>Définition de l'innovation</i>	62
3.2.2 <i>Innovations du travail répertoriées</i>	63
3.2.3 <i>Position des syndicats selon le niveau de l'innovation</i>	68
3.2.4 <i>Comparaison entre les syndicats</i>	91

CHAPITRE IV

ANALYSE ET DISCUSSION.....	96
4.1 ANALYSE SELON LES OBSTACLES ET FACTEURS FACILITANT L'INNOVATION....	96
4.1.1 <i>Droits de gérance</i>	97
4.1.2 <i>Facteurs de personnalité</i>	100
4.1.3 <i>Facteurs environnementaux</i>	102
4.1.4 <i>Stabilité et universalité des programmes</i>	107
4.1.5 <i>Climat et relations du travail</i>	108
4.2 MODÈLE : RÉPARTITION DES FACTEURS FACILITANT SELON LE NIVEAU DE	
L'INNOVATION	113

CHAPITRE V

CONCLUSION	116
ANNEXE A	121
A.1 CANEVAS D'ENTREVUE SEMI-STRUCTURÉE	122
A.2 ENTENTE DE CONFIDENTIALITÉ	125
ANNEXE B.....	127
B.1 CATÉGORIES ET CODES UTILISÉES POUR L'ANALYSE.....	128
ANNEXE C.....	132
C.1 ORGANIGRAMME DE L'AFPC	133
C.2 ORGANIGRAMME DE L'IPFPC	135
C.3 ORGANIGRAMME DU SPGQ.....	136
C.4 ORGANIGRAMME DU SFPQ	137
RÉFÉRENCES.....	139

LISTE DES FIGURES

Figure 1.1 : L'innovation sociale selon les auteurs.....	9
Figure 1.2 : Taux de syndicalisation au Canada selon le secteur.....	24
Figure 1.3 : Modèle multifactoriel de l'organisation (Allaire et Firsirotu 2004).....	31
Figure 1.4 : Stratégies génériques (Pasquero 1989).....	35
 Figure 4.2 : Répartition des facteurs modérateurs selon le niveau de l'innovation ..	114

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1 : Vulnérabilité et mobilité : quatre contextes (tableau d'Allaire et Firsirotu 2004).....	26
Tableau 2.1 : Publications des syndicats.....	47
Tableau 2.2 : Identification et classement des innovations selon les syndicats.....	53
Tableau 3.1 : Niveaux des innovations	64
Tableau 3.2 : Comparaison de la position des syndicats de niveau fédéral et provincial face aux innovations du travail	92

LISTE DES ABRÉVIATIONS

SIGLES ET ACRONYMES

AFPC	Alliance de la fonction publique du Canada
ARC	Agence du revenu du Canada
ARTT	Aménagement et réduction du temps de travail
CMOT	Comité ministériel en organisation du travail
CMMRP	Comité mixte ministériel en organisation du travail
CRISES	Centre de recherche sur les innovations sociales et économie sociale
CST	Conseil de la science et de la technologie
DNFC	Défense nationale et les Forces canadiennes
GRH	Gestion des ressources humaines
IPFPC	Institut professionnel de la fonction publique canadienne
LCDP	Loi canadienne sur les droits de la personne
LMFP	Loi sur la modernisation de la fonction publique
MESS	Ministère de l'emploi et de la solidarité sociale
MELS	Ministère de l'Éducation, du loisir et du sport
MTQ	Ministère des transports du Québec
NCG	Nouvelle classification générale
NMP	Nouveau management public
OCDE	Organisation du développement économique
OT	Organisation du travail
PAE	Programme d'aide aux employés
PAM	Plan d'apprentissage mixte
PPP	Partenariat public-privé
PuP	Partenariat public-public
RT	Relations du travail
SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
SFPQ	Syndicat de la fonction publique du Québec
SPGQ	Syndicat des professionnels et professionnelles du gouvernement du Québec

RÉSUMÉ

L'administration publique canadienne, tant au niveau provincial qu'au niveau fédéral, subit de nombreuses transformations depuis les dernières décennies. En plus des différentes préoccupations des gouvernements qui se succèdent, ces changements se définissent par les nouvelles exigences des citoyens ainsi que de l'inspiration de la gestion publique au niveau international. Ainsi, dans les années 1980, le Nouveau Management Public de l'Angleterre influence la gestion publique canadienne et inspire la Réingénierie et la Modernisation qui proposent plusieurs changements et innovations. Au Canada, ces mouvements sont accompagnés par une résistance des syndicats. Le secteur public est un milieu fortement syndiqué et avec l'accroissement du rôle des syndicats depuis les dernières années, il s'avère important de connaître leur position face aux nouveaux changements et innovations qui s'opèrent dans leur organisation.

Cette étude exploratoire élaborée par une analyse de contenu et de discours possède quatre objectifs de recherche : 1) recenser et classer les innovations du travail, 2) cerner la position (discours) des syndicats relative à ces innovations, 3) comparer ces position et 4) analyser les positions des syndicats en fonction des contraintes de l'innovation. La définition de l'innovation du travail repose sur une conception subjective, c.-à-d. qu'elle réfère à son milieu et elle est temporelle. Ainsi, la définition de l'innovation varie selon les répondants. Pour certains, elle doit avoir pour but l'amélioration et est, par conséquent, positive, alors que pour d'autres, elle est bien souvent négative. Toutefois, il existe un consensus sur le fait qu'elle est représentée principalement par un changement ou une nouveauté.

Les syndicats se montrent moins favorables aux innovations dont l'ampleur du déploiement dans la fonction publique est grande et dont l'impact sur l'environnement est élevé. Cette réticence aux changements de grande envergure peut s'expliquer par cinq facteurs principaux : droit de gérance, facteur de personnalité, facteurs environnementaux, stabilité et universalité des programmes et des relations du travail. Ces facteurs dits modérateurs se distribuent inégalement selon les niveaux de l'innovation ce qui favorise ou non l'acceptation des syndicats face à l'innovation. Les syndicats désirent être impliqués dans le processus de changement et il semble que cela soit plus facilement réalisable lorsque ces derniers s'effectuent dans un environnement restreint et dont l'impact est peu important. L'innovation dans la fonction publique constitue la clé pour conserver la qualité des services offerts aux citoyens et pour mieux répondre à leurs besoins continuellement changeants. Dans ce milieu fortement syndiqué, les syndicats sont des acteurs importants et il importe de tenir compte de leur opinion. En effet, puisqu'ils désirent être impliqués de façon plus participative dans la fonction publique, leur opinion constitue un atout dans le succès de l'innovation. L'identification des contraintes et de facteurs facilitants à l'implantation d'innovations ayant pour but de moderniser la fonction publique peut permettre de mieux comprendre les mécanismes de réussite.

INTRODUCTION

Le contexte socioéconomique d'aujourd'hui est en mouvance. Les nouvelles exigences des marchés et des usagers ainsi que l'amélioration continue fortement présente dans le secteur privé font de plus en plus pression sur la fonction publique¹. Les citoyens sont de plus en plus exigeants vis-à-vis des dépenses de l'État et la qualité des services. L'État accuse un certain retard dans l'administration de la fonction publique vis-à-vis du reste de la société, mais il reconnaît maintenant la nécessité d'être plus compétitif et de maintenir une meilleure gestion de l'appareil étatique. Depuis quelques années, on assiste à l'explosion de nouvelles stratégies, souvent inspirées du secteur privé, en matière de gestion afin de s'adapter aux tendances sociétales. L'administration publique se veut plus performante et adopte des stratégies innovatrices qui se manifestent à travers les nouvelles réformes et la modernisation de l'État.

Le secteur public² se différencie du secteur privé principalement par sa forte culture bureaucratique. Cette dernière résulte d'un long historique de gestion axée sur le modèle d'administration traditionnel. Durant de nombreuses années, le secteur public a évolué dans un contexte de non-concurrence (monopole) et n'a donc pas été confronté à de véritables pressions pour l'amélioration de ses services. Bien qu'aujourd'hui le contexte tende à changer, une certaine résistance au changement persiste. La bureaucratie et ses variantes concordent mieux avec des patrons de comportements conservateurs (Vigodan-Gadot et coll. 2005).

¹ Ensemble des personnes occupant un poste dans l'appareil de l'État. [Office québécois de la langue française, 2003]

² Ensemble des entreprises et des organismes qui relèvent de l'État. [Office québécois de la langue française, 2003]

Dans un contexte de libre marché, la compétition est vue comme un moteur motivationnel à l'innovation (Kanter 1999). En effet, l'innovation est un moyen de rester concurrentiel, voire même de devancer ses compétiteurs. Toutefois, dans le secteur public, l'innovation peut soulever plusieurs résistances. Les conséquences d'un échec suite à l'implantation d'une innovation sont grandes. En effet, ce secteur est sujet à des critiques sévères de l'opposition, des médias et même de la population. Il semble donc que le secteur public soit un domaine plus statique que le secteur privé quant à l'innovation (Vigodat-Gadot et coll. 2005).

La fonction publique doit s'adapter au changement de son environnement. Par le passé, sa structure bureaucratique convenait assez bien puisqu'elle évoluait en situation monopolistique et dans un contexte moins turbulent. Ce type de structure permet de faire des choix précis avec des conséquences prévisibles dans un contexte stable, mais « fonctionne moins bien dans des situations changeantes et imprévisibles » (Brodtrick 1997, p. 2). Aujourd'hui, confrontée à un environnement changeant, voire même hostile, et de forte concurrence, la fonction publique doit adopter une structure plus adhocratique pour s'adapter à ce nouveau contexte (Alter 2002). Le modèle traditionnel qui a longtemps dominé dans la fonction publique crée un gel virtuel à l'innovation (Borins, 2001). En effet, la rigidité d'une structure bureaucratique laisse peu de marge de manœuvre aux changements et est peu créative. Or, selon Alter (2002), l'innovation suppose une nouveauté positive issue de la créativité. De plus, cette dernière engendre une certaine déviance (changement qui diffère de la norme existante) et s'accorde mal avec l'idée d'une organisation. En effet, l'innovation amène un changement au sein de l'organisation créant ainsi un fractionnement de la culture organisationnelle pouvant être aversif pour les acteurs. En adoptant des caractéristiques plus adhocratiques (structure moins formelle et plus flexible) à travers de nouvelles politiques et réformes, l'organisation permet à l'innovation de s'épanouir. D'ailleurs, Mintzberg (1982) affirme que dans ce nouveau

contexte de l'avancement des technologies et de l'importance des savoirs; ce n'est pas l'autorité (à la base de la structure bureaucratique) qui compte mais bien les connaissances qui favorisent l'innovation. Ainsi, la connaissance, la créativité et le travail d'équipe deviennent plus importants et poussent les organisations vers un nouveau mode de gestion.

Dans son approche administrative, le gouvernement adopte une nouvelle vision qui s'exprime par l'adoption de nouvelles pratiques de gestion. Ces changements sont principalement véhiculés par les programmes de modernisation de l'État enclenchés depuis 1980 tant au Canada qu'au Québec. Ce contexte changeant nous transporte vers un nouveau paradigme de gestion. Bien que la fonction publique s'inspire du privé dans ses nouveaux modes de gestion, elle ne se veut pas aussi innovatrice que le secteur privé, mais plus qu'avant. Selon Kanter (1999), l'innovation est la solution aux problématiques rencontrées afin d'augmenter les compétences, d'être plus concurrent et plus performant. Toutefois, l'implantation d'activités innovatrices semble plus difficile dans le secteur public que privé. En effet, plusieurs auteurs affirment que la résistance au changement est plus présente dans le secteur public, principalement à cause de facteurs comme la bureaucratie, la rigidité, la forte présence syndicale, la diversité des acteurs impliqués et la peur du risque. Toutefois, d'autres auteurs ont démontré qu'il n'y a pas de différence entre ces deux secteurs en ce qui a trait à l'intérêt face à l'innovation, l'introduction des innovations et la culture du risque (Rainey, 1999). Cet auteur propose différents facteurs pouvant expliquer la résistance au changement dans le secteur public : absence d'une économie de marché, mesures de rendement et buts diffus, influences gouvernementales et politiques, regard du public, perception de durée des politiques, autorité et leadership, structure bureaucratique, culture, etc. D'autres auteurs (Alter, 2002) notent l'importance de l'appropriation du changement afin de favoriser l'implantation de l'innovation. La culture organisationnelle semble jouer un rôle important. D'ailleurs, Alter (2001) a isolé plusieurs conditions de succès de

l'implantation de l'innovation, dont la consistance identitaire forte et la forte mobilisation des acteurs. L'innovation organisationnelle est une affaire collective, car elle suppose la mobilisation des acteurs concernés. L'innovation du travail concerne tous les acteurs de l'organisation et elle est la responsabilité de tous (Borins, 2001). L'implication des employés a d'ailleurs été soulignée dans de nombreuses études.

Pour certains auteurs, la présence de syndicats dans l'organisation présente un frein à l'élaboration de politiques innovatrices dans le secteur public (Wise, 1999). En effet, les syndicats semblent contester l'apparition de nouvelles pratiques telle que la sous-traitance et la gestion axée sur la performance puisqu'elles vont à l'encontre de leur idéologie. Toutefois, puisque les syndicats ne peuvent survivre sans l'existence de l'organisation, ils sont sensibles aux problématiques de la performance organisationnelle et des cercles de qualité. Cette souplesse par rapport à l'innovation du travail suppose une collaboration possible entre la partie patronale (ou l'État dans ce cas-ci) et les syndicats.

Objectifs de la recherche

Siwek-Pooydesseau (1989) soutient que, dans les années 1970, les syndicats donnaient rarement leurs opinions sur la gestion de l'organisation et de l'innovation et on ne leur demandait pas. Toutefois, il semble qu'aujourd'hui, l'implication des syndicats soit plus présente dans le processus d'innovation. Leur place et leurs rôles ont donc changé à ce niveau. Cependant, peu d'études portent sur l'implication et le rôle des syndicats dans l'innovation du travail. Ceci nous amène à nous poser quatre questions : quelles sont les innovations du travail dans la fonction publique? quelle est la position des syndicats des fonctions publiques canadienne et québécoise face à l'innovation du travail? Existe-t-il des différences entre les syndicats de ces deux fonctions publiques? Et enfin, ces positions sont-elles régies par des contraintes?

L'objet de la recherche s'appuie donc sur quatre principaux aspects : les stratégies syndicales, les innovations du travail, la particularité du secteur public et le discours des syndicats comme source d'information. Les stratégies syndicales étudiées se réfèrent aux actions et aux moyens posés afin d'atteindre les objectifs des syndicats. Les différentes stratégies qui nous intéressent sont celles liées aux innovations. Ces dernières ne se limitent pas aux innovations technologiques, mais ont trait plutôt à l'innovation sociale, c'est-à-dire aux nouvelles façons de faire en matière de gestion. Cette recherche se limite à l'étude de syndicats de la fonction publique; d'une part parce qu'il existe peu d'études sur les syndicats de la fonction publique et, d'autre part, parce que l'étude de ce seul secteur permet une étude plus approfondie de ses particularités. De plus, les théories de l'innovation du secteur privé ne sont pas toujours transférables à une bureaucratie moderne dominante dans le secteur public (Vigoda-Gadot et coll., 2005). Finalement, afin d'identifier les stratégies des syndicats des fonctions publiques canadienne et québécoise par rapport aux innovations du travail, la recherche s'appuie sur les discours des représentants syndicaux. Nous supposons donc qu'il existe une relation entre le discours syndical et les stratégies adoptées.

Les employés ont souvent fait l'objet d'études en tant qu'acteurs de premier plan. Toutefois, la place des syndicats dans les réformes et les innovations n'a pas toujours été mesurée, malgré que la présence syndicale au sein de la fonction publique soit considérable. En tant que représentant des employés et du certain pouvoir qui leur est conféré, l'importance de la position des syndicats face à l'innovation semble cruciale quant à son impact sur les organisations.

Le premier chapitre de cet ouvrage concerne le cadre conceptuel et théorique. Les principaux concepts et théories sous-jacents à la problématique de recherche y sont abordés; soient, l'innovation du travail, les théories de l'organisation, le contexte

du secteur public, les syndicats en tant qu'organisation et les stratégies syndicales. Le second chapitre présente le cadre méthodologique de la recherche. Ensuite, le troisième chapitre fait état des résultats et, finalement, l'analyse selon les obstacles et les facilitants est présentée au chapitre quatre, suivi de la conclusion.

CHAPITRE I

CADRE CONCEPTUEL ET THÉORIQUE

Les études réalisées jusqu'à présent laissent supposer que la présence d'un syndicat s'avère un frein à l'élaboration de pratiques innovatrices dans la fonction publique (Wise, 1999). Le remaniement de l'appareil étatique plus prononcé (par le NMP, par exemple) ces dernières années ainsi que la forte mobilisation des syndicats (se traduisant notamment par la recrudescence de grèves au sein de la fonction publique) suscitent la remise en question de l'influence et du rôle que se disputent les syndicats dans l'innovation du travail. Cependant, aucune étude n'a réellement mesuré ou isolé la position des syndicats par rapport aux innovations du travail dans la fonction publique. Cette étude vise donc, entre autre, à mettre en évidence la position des syndicats de la fonction publique canadienne et québécoise face aux innovations du travail.

Dans ce chapitre, le concept d'innovation est défini dans un premier temps suivi des principales innovations présentes dans les fonctions publiques canadienne et québécoise. La littérature montre de fortes différences entre le secteur public et le secteur privé. Il importe donc, en deuxième lieu, de présenter les particularités qui représentent la fonction publique. Troisièmement, afin de bien cerner la logique d'action des acteurs concernés, les théories des changements sont abordées. Ensuite, il sera montré que les actions, les discours et les stratégies syndicales reflètent la position des syndicats par rapport à l'innovation du travail. Finalement, quelques obstacles et facteurs pouvant faciliter la diffusion de l'innovation seront identifiés.

1.1 Innovation du travail

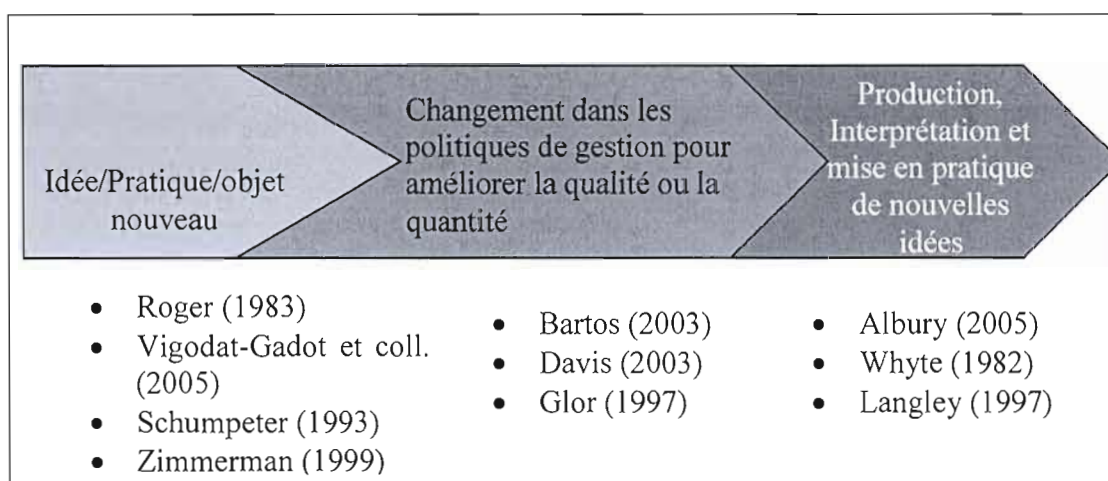
La position recherchée dans cette étude repose principalement sur la notion d'innovation du travail. Il importe donc de préciser ce qui est entendu lorsqu'il est question de ce type d'innovation. L'innovation dans le milieu du travail représente, de façon générale, une transformation ou un processus de changement dans les pratiques ou dans l'organisation du travail. Implanter une innovation demande que les acteurs concernés s'approprient le changement. Ceci requiert souvent une longue période d'adaptation. L'innovation au travail peut prendre plusieurs formes. Elle peut se manifester par l'implantation d'un nouveau programme, par une nouvelle forme de gestion, par une réorganisation du travail, par une décentralisation ou par un partenariat privé-public par exemple (Cameron 2004, O'Brien et Bazemore 2004). Bien que ce type d'innovation soit apparu relativement récemment dans la littérature, elle a été définie par plusieurs auteurs. Dans un premier temps, un portrait des différentes définitions de l'innovation sera donc présenté à partir de ces auteurs. Ensuite, les principales innovations dans le secteur public canadien et québécois seront décrites.

1.1.1 Définitions de l'innovation

Il existe trois types d'innovation selon le Conseil de la science et de la technologie, soient l'innovation technologique, l'innovation sociale et l'innovation organisationnelle (CST 2004). L'innovation technologique se définit par la création d'un produit ou d'un procédé nouveau ou plus performant, alors que l'innovation sociale fait plutôt appel à une nouvelle approche, pratique ou intervention en vue d'améliorer une situation ou de résoudre un problème social. L'innovation organisationnelle est définie par la mise en place de nouvelles structures, de l'utilisation de nouvelles techniques de gestion ou encore de l'adoption de nouvelles orientations stratégiques (OCDE 1997). Puisque les innovations technologique et

sociale induisent des changements dans le fonctionnement même de l'organisation, une innovation organisationnelle peut aussi être technologique ou sociale. De plus, puisqu'elle se définit par « son caractère novateur et son objectif qui prévoit des conséquences sociales positives » (Cloutier 2003, p. 41), l'innovation sociale peut être aussi tangible et, par conséquent, issue d'un produit ou d'une technologie. Dans le cadre de cette étude, l'innovation sociale rejoint la définition que nous entendons de l'innovation du travail.

Figure 1.1 : L'innovation sociale selon les auteurs



Plusieurs auteurs se sont penchés sur une définition de l'innovation sociale. Les premières études font état de l'innovation comme étant une idée, une pratique ou un objet qui est perçu comme nouveau (Roger 1983 et Vigodat-Gadot et coll. 2005). L'idée forte de ces auteurs repose sur un changement structurel majeur (Schumpeter 1993, dans Zimmermann 1999 et Zimmermann 1999). La plupart des études sur l'innovation sociale dans les organisations sont issues du secteur privé et c'est pourquoi l'innovation sociale est souvent associée à un changement dans un processus ou une technologie qui crée de la valeur pour les consommateurs ou pour la firme. Toutefois, dans le secteur public, les notions de consommateur, de compétiteurs ou de performance lucrative ne sont pas toujours présentes. À cet effet,

Bartos (2003) propose une définition mieux adaptée au secteur public. Il définit l'innovation sociale comme un changement dans les politiques de gestion qui a pour but d'améliorer la qualité ou la quantité de services d'une organisation. Cette illustration présente ainsi l'innovation comme un processus où l'amélioration et le renouvellement constant font partie de la nouvelle définition de l'innovation sociale (Davis 2003-2004). D'ailleurs, cette activité nouvelle que représente l'innovation est perçue comme une réaction au changement de l'environnement (Glor 1997) et comme solution au nouveau contexte public en mouvance. En effet, afin de lutter contre la diminution des ressources, l'innovation sociale s'avère une solution très sollicitée, pour ne nommer que la compression des budgets, le partenariat et la privatisation. L'innovation n'est pas une fin en soi, mais plutôt une réaction de l'organisation afin de s'adapter à son environnement. Elle est implantée dans le but de modifier un état antérieur en vue d'un changement positif.

Dans ce même ordre d'idées, Albury (2005) conserve la notion de l'amélioration significative des résultats dans sa définition de l'innovation sociale. En effet, l'innovation sociale est la création et l'implantation de nouveaux processus, produits, services et méthodes de prestation, mais, pour être qualifiée de « réussie », selon Albury (2005), elle doit avoir un impact positif. Bien que Whyte (1982) parle d'invention sociale plutôt que d'innovation sociale, la définition qu'il en fait se rapproche beaucoup des derniers auteurs. En effet, il définit l'invention sociale comme étant un nouvel élément dans la structure organisationnelle ou dans les relations interorganisationnelles. Il s'agit d'un lot de procédures afin de moduler les interactions et les activités humaines dans un environnement social. De plus, par l'application de nouvelles politiques, de nouveaux rôles émergent. L'innovation peut concerner un nouvel élément dans une structure organisationnelle, un nouvel ensemble de procédures, une nouvelle politique en vigueur ou un nouveau rôle ou encore un ensemble de rôles (Whyte 1982, Cloutier 2003). L'innovation peut être définie « comme étant la production, l'interprétation et la mise en pratique de

nouvelles idées » (Langley 1997, p.24). Elle vise l'application de nouvelles méthodes et de nouvelles formes d'organisations, voire de l'abandon de certaines pratiques. D'ailleurs, une grande problématique dans la fonction publique est qu'il existe une tendance à conserver trop longtemps des pratiques désuètes menant à une contre-performance.

En ce qui a trait à la définition de l'innovation, il semble que pour tous ces auteurs, il existe des caractéristiques communes. En effet, pour tous, l'innovation consiste en une nouvelle idée et en l'implantation de celle-ci. La mise en action d'un concept nouveau est un aspect qui semble nécessaire à la définition. Une idée devient une innovation seulement lorsqu'elle est mise en application. Toutefois, bien que nécessaire, cela est-il suffisant?

Aux fins de cette étude, nous considérons l'innovation du travail comme étant de nouvelles pratiques, procédures, règles, approches ou rapports entre acteurs. L'innovation va au delà des politiques gérées par un ministère ou par une agence de la fonction publique. Pour seule condition, il doit y avoir un changement et être perçu comme tel par l'organisation. Nous qualifions donc l'innovation par ce qui se démarque de ce qui existait jusqu'à présent au niveau de l'organisation du travail, de la gestion des ressources humaines et/ou des relations de travail. Ces aspects seront abordés un peu plus loin (1.1.3).

1.1.2 Innovations dans le secteur public

Depuis quelques années, l'innovation sociale se fait de plus en plus présente dans le secteur public. En effet, afin de soutenir la réduction de ses dépenses, l'État adopte plusieurs stratégies innovatrices tels que la réduction des subventions et subsides aux tiers, la compression des budgets des ministères, la privatisation et le partenariat (Glor, 1997). Ces innovations se manifestent à travers de nombreuses réformes et remaniements ministériels.

Qu'est-ce que le Nouveau Management Public (NMP)?

Le NMP est une nouvelle forme de gestion qui a pris naissance en Angleterre. Le NMP a été mis en place en réaction à l'insatisfaction des citoyens à l'égard de l'efficacité du secteur public. Ces nouvelles pratiques de gestion offrent une solution qui tente de combiner les désirs contradictoires des citoyens : augmenter l'efficacité et payer moins de taxes tout en bénéficiant des mêmes services, institutions et politiques (Christensen et Lægreid 2002). Les réformes de la modernisation de l'État, présentes aux niveaux fédéral (Canada) et provincial (Québec), s'inspirent de ce modèle.

Le NMP est une gestion publique inspirée du modèle marchand, c'est-à-dire du secteur privé (Rouillard, Bourgault, Charhi et Maltais 2004, de Visscher et Varone 2004, Christensen et Lægreid 2002). Certains mentionnent que la concurrence est une condition nécessaire à l'efficience et qu'il faut donc introduire les principes de la compétition et de la responsabilisation (de Visscher et Varone 2004). Le but le plus important de ce type de réforme est la transformation de la culture organisationnelle vers une culture de marché grâce à l'augmentation de la conscience des employés envers les objectifs (Christensen et Lægreid, 1999). Cette nouvelle gestion de la

fonction publique tient compte de la participation des différents acteurs impliqués, et ce, sous un management de style privé. Le NMP se différencie de l'administration publique traditionnelle par « l'identification et l'application [...] de méthodes de gestion plus rigoureuses et plus souples » (Mercier 2002, p. 371). Alors que l'administration publique traditionnelle évolue dans une organisation de type bureaucratique et présuppose un environnement stable (voir contexte particulier de la fonction publique, 1.2), le NMP considère son environnement changeant, voire même menaçant, et recherche l'efficience (Mercier 2002). Le NMP se veut l'intégration d'un changement, à l'aide de pratiques et mesures, dans la fonction publique qui a pour but de transformer la bureaucratie traditionnelle gouvernementale existante en une organisation axée sur les résultats et la transparence (Noordhoek 2005 et Bourgault 2004). Il tend à assurer plus de flexibilité à l'organisation et à « accorder plus de poids aux clients de l'administration et à leur satisfaction qu'aux injonctions du pouvoir politique » (de Visscher et Varone 2004, p.2). Hernes (2005) appuie la définition d'un ensemble d'idées et de méthodes qui combinent la responsabilité et l'efficacité dans l'administration tout en soulignant le dilemme que cela impose. En effet, bien que la priorité de service impose une certaine proximité avec la société, il semble que l'obligation de rendre des comptes implique aussi une certaine distance qui passe par la bureaucratie afin d'avoir des critères objectifs équitables. Or, les fondements du NMP sont basés sur la transformation de la gestion traditionnelle basée sur une bureaucratie en une structure plus flexible.

Le NMP n'est pas un état en soi, mais plutôt un processus. Une réforme du NMP doit comprendre un effort de changement de la structure ou d'un processus du secteur public (Christensen et Lægveid 2002). Le NMP ne tente pas de faire du secteur public un secteur privé, mais s'en inspire en adoptant des idées axées sur des normes économiques tout en conservant un lien de subordination basé sur des normes et des valeurs traditionnellement légitimes. Le NMP présente donc un caractère hybride, en ce sens qu'il s'inspire de diverses théories.

La littérature regorge d'exemples de politiques et programmes issus du NMP. Les différentes formes que peuvent inclure la NMP sont la réduction de l'appareil étatique, la mise en place de mécanisme de quasi-marché et des pratiques de gestion inspirée du secteur privé (Rouillard, Bourgault, Charhi et Maltais 2004).

NMP ou réingénierie?

Le reengineering ou la réingénierie est une autre forme de gestion qui est de plus en plus courante au niveau de la fonction publique. Elle peut être confondue avec le NMP, mais elle s'avère un changement plus drastique que ce premier. Alors que le NMP consiste en un processus de changement qui concilie de nouvelles méthodes et pratiques avec certains aspects déjà en place, la réingénierie requiert une transformation totale. En effet, la réingénierie se définit comme étant « une remise en cause fondamentale et une redéfinition radicale des processus opérationnels pour obtenir des gains spectaculaires dans les performances critiques que constituent aujourd'hui les coûts, la qualité, le service et la rapidité » (Hammer et Champy 2003).

La réingénierie est généralement implantée dans une organisation afin de résoudre des problèmes existants, toutefois cela n'est pas toujours le cas. Hammer et Champy (2003) soulignent trois grandes catégories de situations où elle peut être implantée : dans des organisations « qui éprouvent de graves difficultés », dans des organisations « qui n'ont pas encore de problèmes, mais dont les dirigeants se rendent compte qu'elles vont en avoir », ou encore, dans des organisations qui sont aux meilleures de leur forme, mais qui « voient dans le reengineering une opportunité de conforter leur avance sur la concurrence » (p.44). Dans le secteur public, la notion de concurrence est peu présente. En ce sens que les services offerts sont généralement d'ordre monopolistique et que seul le gouvernement en est le producteur ou le

fournisseur. Toutefois, suite aux difficultés rencontrées dans ce secteur, la réingénierie a été considérée comme solution et peut constituer une innovation.

Modernisation de l'État

Le programme de modernisation pour améliorer les services publics signifie transformer un gouvernement fermé à la décentralisation et aux associations gouvernementales en vue d'assurer la coopération et la coordination entre le gouvernement et les organismes volontaires et privés de prestation de service (Horton 2005). Influencée par les activités du secteur privé, la modernisation signifie aussi la recherche constante de performance, d'acheminer une meilleure valeur et de rencontrer les besoins du public. Ajoutons qu'il existe une forte pression libérale sur la fonction publique qui incite les acteurs à innover. Au niveau fédéral, ce mouvement se manifeste par la Loi sur la Modernisation de la Fonction Publique³ (LMFP) alors qu'au provincial, nous parlons plutôt de Plan de Modernisation⁴.

Dans le courant des dernières décennies, la décentralisation de la gestion de personnel et l'instauration de coupes budgétaires et de nombreux plans stratégiques font état d'innovation. La mise en place de ce plan de modernisation fait suite à de nombreux événements. En effet, elle a été instaurée suite aux demandes de réduction des dépenses, de la requête du déficit zéro par le gouvernement en place et par le besoin d'une meilleure gestion de l'appareil étatique. Le plan de modernisation de l'État « a pour objectif d'améliorer la prestation de services aux citoyens, d'y parvenir à moindre coût, d'obtenir des gains d'efficacité dans le fonctionnement de l'État et d'accroître la prospérité collective » (Gouvernement du Québec 2004, p. II). Dans ce plan de modernisation, il est question d'innovation du travail puisqu'il

³ http://www.psagency-agencefp.gc.ca/arc/hrmm-mgrh/psma-lmfp/psma_f.asp

⁴ http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/modernisation/plan_modernisation.pdf

comporte « des mesures concrètes et structurantes, visant à améliorer nos façons de faire, en misant autant sur de nouveaux partenaires que sur les nouvelles technologies » (Gouvernement du Québec 2004, p. II).

Dans ce plan de modernisation, plusieurs concepts issus du NMP sont utilisés. Le NMP est un style de gestion inspirée du secteur privé. Ce courant a pris naissance dans les années 1980 et 1990 dans le monde anglo-saxon. Ce plan propose une orientation axée sur la qualité des services au citoyen, sur l'efficacité du secteur public, sur la réorganisation des finances publiques, sur la gestion axée sur les résultats, sur la flexibilité d'action des gestionnaires et sur l'engouement marqué pour les pratiques de gestion issues du secteur privé (Rouillard, Bourgault, Charhi et Maltais 2004). À travers différentes lois, telles que la Loi sur le déficit et de l'équilibre budgétaire et la Loi sur l'administration publique, le gouvernement exprime sa vision d'un État moderne orienté vers la qualité des services, l'efficacité du secteur public et l'assainissement des finances publiques (Rouillard 2002). De plus, selon le Secrétariat du Conseil du trésor (2003, dans Rouillard, Bourgeault, Charhi et Maltais 2004), « le gouvernement en place a déjà exprimé sa volonté de miser sur la réingénierie de l'État et de favoriser la sous-traitance dans le secteur public » (p.86).

La LMFP a été présentée officiellement en 2003, mais son application a été rendue officielle en avril 2005. Cette loi globale regroupe quatre grandes sections : Loi sur l'emploi dans la fonction publique, Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, Loi sur le centre canadien de gestion et Loi sur la gestion des finances publiques. La LMFP vise donc plusieurs objectifs de modernisation qui incluent la modernisation de la dotation en personnel, l'amélioration des relations patronales-syndicales, l'intégration des activités de gestion d'apprentissage de la fonction publique et à la centralisation de certains aspects de la gestion des ressources humaines.

Comme vu précédemment, le programme de modernisation s'inspire du secteur privé. Il met l'accent sur l'efficience productive plutôt que sur l'efficacité des programmes et tente de réaliser des économies budgétaires. La vision et l'initiative de transformation comprennent la réduction de la taille de l'administration et de sa nature et d'une nouvelle gestion inspirée du privé (Giauque et Caron 2004). Ce NMP s'exprime par un programme de réduction des dépenses, de restructuration organisationnelle, d'utilisation de formes alternatives de services, et, dans le cas et gouvernement fédéral, d'une réduction des transferts sociaux et du transfert de responsabilités aux provinces (Clark 2004). De plus, depuis la fin des années 1990, au Canada, on note une attention particulière « portée à l'étude systématique de tous les programmes administratifs dans le but d'évaluer la pertinence de les poursuivre, de redéfinir leur ampleur, voire de les supprimer » (Giauque 2003). D'ailleurs, Langley (1997) souligne que l'abandon de méthode désuète constitue aussi une forme d'innovation.

1.1.3 Taxonomie de l'innovation

L'innovation du travail selon trois domaines (Types)

Dans le cadre de cette recherche, l'innovation est abordée selon le domaine auquel elle se réfère. L'innovation du travail peut toucher les relations de travail (RT), la gestion des ressources humaines (GRH) et/ou l'organisation du travail (OT). Les relations du travail peuvent être vues au niveau du macrosystème, c'est-à-dire entre les l'employeur et les syndicats. Les relations du travail concernent les liens qui unissent les travailleurs à l'employeur. Ces parties peuvent être représentées par le département des ressources humaines ou le gouvernement, et les syndicats. « La GRH consiste en des mesures (politiques, procédures, etc.) et des activités (recrutement, etc.) impliquant des RH et visant à une efficacité et une performance optimale de la part des individus et de l'organisation » (Sekiou et coll., 2001). Une innovation qui

touche l'organisation du travail, quant à elle, a pour but d'optimiser l'efficacité du personnel. Il est à noter que ce classement n'est pas mutuellement exclusif. Une même innovation peut se prêter à plusieurs domaines à la fois.

L'innovation du travail selon trois niveaux

L'innovation du travail peut être classée selon trois niveaux : primaire, secondaire et tertiaire. Cette classification correspond à un continuum. L'innovation est dite primaire lorsque cette dernière transforme son environnement de façon globale et affecte plusieurs structures à la fois. Une innovation est secondaire lorsqu'elle transforme un environnement limité et est d'une envergure moyenne. L'innovation est tertiaire lorsque son application affecte peu l'environnement dans lequel elle est développée.

1.1.4 Formes que peut prendre l'innovation dans le secteur public

Dans le processus qu'est la modernisation de l'État, le Québec et le Canada usent de différentes réformes et de différents programmes innovateurs dans le secteur. Certaines de ces réformes et certains de ces programmes peuvent prendre la forme d'une innovation du travail. En effet, selon les définitions présentées ci-haut, l'innovation du travail peut comprendre la privatisation, la corporation, l'outsourcing, les réformes budgétaires et financières et la décentralisation de l'autorité des agences centrales (Cameron 2004), en plus du partenariat. Dans le cadre de ce travail, les innovations abordées ont trait à l'organisation du travail, aux ressources humaines et aux relations de travail. Il est à noter, toutefois, que certaines innovations peuvent aussi toucher ces trois domaines à la fois. Il existe de nombreuses formes d'innovations du travail dans la fonction publique. En voici quelques-unes :

Partenariat

Le partenariat est une forme d'innovation de plus en plus présente dans le secteur public. La formation de partenariat reflète les efforts pour créer des instruments plus flexibles et efficaces (Andersen 2004). Depuis 1980, il est utilisé afin de résoudre des problèmes d'ordre financier, social et autres difficultés de l'État (Kanter 1999; Andersen 2004; Cohn 2005 et Dumez et Jeunemaître 2003). Selon Linder (2000, dans Cohn 2005), les partenariats sont issus d'une idéologie politique néolibérale qui tente de s'acquitter des obligations de l'État qui sont transformées par l'implication d'une propriété privée. Il existe différents types de partenariat, dont le partenariat, souvent interpellé, public-privé. De façon plus générale, le partenariat peut se définir comme suit :

« une relation qui repose sur des objectifs communs ou compatibles et une distribution reconnue de rôles et de responsabilités spécifiques entre des participants officiels ou officieux, contractuels ou volontaires, et entre deux parties ou plus. Ce lien se traduit par un investissement coopératif des ressources (temps, financement, matériel), donc une disposition conjointe à prendre des risques, à partager l'autorité et les avantages pour tous les partenaires » (Kernaghan, Marson et Borins 2001).

Le partenariat implique donc le partage des ressources de même que le partage du pouvoir et des risques. Le partenariat n'est pas nouveau dans le secteur public. Toutefois, son recours accru depuis les dernières années et la multiplicité de ses formes rendent son implantation innovatrice (Kernaghan, Marson et Borins 2001). Le partenariat constitue une innovation, car il a pour but l'amélioration d'un service, de réduire les coûts et de gérer la diversité, et ce, dans un processus nouveau.

Il existe différentes formes de partenariat : les partenariats interne et externe, partenariat de collaboration, partenariat opérationnel, partenariat de contribution et partenariat consultatif (Kernaghan, Marson et Borins 2001). Toutefois, seuls les partenariats interne et externe seront définis. Le partenariat est, par définition, l'union

de deux entités juridiques distinctes. Le partenariat interne concerne donc l'association de deux organismes indépendants l'un de l'autre au sein du gouvernement. Le partenariat externe concerne l'association de deux entités externes, soit le gouvernement et une organisation extérieure telle qu'une entreprise privée. Ce type de partenariat est généralement nommé partenariat public-privé. Peters (1999, dans Andersen 2004) identifie quatre critères au partenariat public-privé. Le partenariat doit impliquer deux ou plusieurs acteurs, les partenaires sont autonomes, ils sont capables d'agir par eux-mêmes et ils sont prêts à un engagement organisationnel stable, il existe une continuité dans la relation et, finalement, les acteurs sont prêts à investir des ressources matérielles et non matérielles dans le partenariat. Le Conseil du trésor québécois définit ainsi :

« Un partenariat public-privé, appelé familièrement PPP, est une entente contractuelle à long terme entre un partenaire du secteur public — maître d'œuvre du projet — et un partenaire du secteur privé. Cette entente établit un réel partage des responsabilités des investissements, des risques, des résultats à atteindre et des bénéfices. Le recours à l'approche PPP est tout particulièrement indiqué pour les projets liés au renouvellement des infrastructures publiques ».

Travail flexible et aménagement du travail

L'aménagement du travail a été introduit dans la fonction publique dans les années 1980. Cette initiative du gouvernement s'est fait principalement pour des raisons économiques de réduction des coûts de la masse salariale et pour accroître la compétitivité. Toutefois, il semble que les avantages vont au-delà de l'aspect économique puisque aujourd'hui, de nombreux employés revendiquent leur droit d'accéder à ce type d'aménagement du travail. En effet, en plus de l'aspect économique, les changements technologiques, sociaux et familiaux encouragent l'introduction de l'aménagement de travail flexible (Papalexandris et Kramar, 1997).

Les changements dans la composition de la main-d'œuvre au Québec et au Canada ainsi que les préoccupations changeantes des employés font en sorte que ce type de travail devient de plus en plus populaire. Les femmes sont beaucoup plus présentes sur le marché du travail et la population vieillissante s'accroît de plus en plus. Les valeurs et les besoins des travailleurs ont évolué depuis les dernières décennies. Les travailleurs désirent passer plus de temps avec leur famille ou encore dans des activités autres que le travail. Autant au niveau des organisations privées que publiques, on voit de plus en plus apparaître les notions de conciliation travail-famille, des horaires de travail flexibles et du télétravail (Johnson 2004, Papalexandris et Kramar 1997). Il existe une variété de formes de flexibilité du travail pour ne nommer que le travail à temps partiel, les heures de travail flexibles et les contrats à durée déterminée.

Programme de mentorat

Le programme de mentorat est une activité innovatrice qui devient de plus en plus présente dans les organisations, et ce, dans diverses sphères d'activité (Garvey et Alred 2000). Le mentorat constitue une relation entre une personne ayant plus d'expérience dans le domaine concerné et un jeune professionnel. Le mentor est généralement plus âgé et exerce des fonctions tant au niveau de l'aide professionnelle (coaching, patronage, protection, etc.) que psychologique (acceptation, consultation, amitié, etc.)(Siegel et coll. 1995). Ce mentorat peut être formel ou informel. Ce type de relation permet un transfert des connaissances de la personne plus expérimentée à la personne mentorée afin d'assurer la pérennité des compétences stratégiques de l'entreprise.

1.2 Contexte particulier du secteur public

Le secteur public évolue dans un contexte qui se distingue de celui du secteur privé et même des organismes à but non lucratif. Il possède un historique propre qui lui confère cette particularité. Afin de bien saisir comment il se différencie, un bref historique de l'évolution de ce secteur sera présenté suivi du contexte et de la dynamique stratégique de ce secteur.

1.2.1 Historique de l'évolution du secteur public et culture

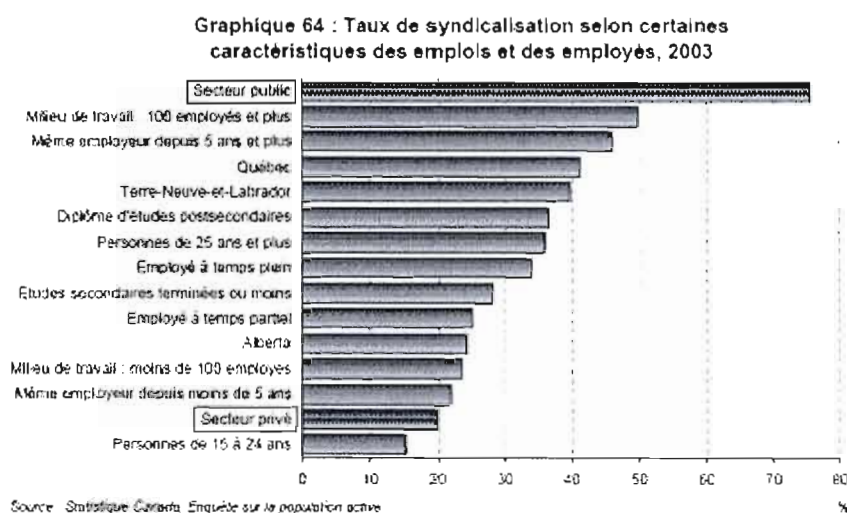
L'idée généralement préconçue du secteur public se traduit par une organisation de type bureaucratique, lente et inflexible. La fonction publique est dite bureaucratique, car son organisation administrative « relève de contraintes qui découlent d'un ensemble de règles juridiques et réglementaires » (Simard et Bernier 1992). C'est cet ensemble de contraintes administratives qui confère à l'administration publique son caractère rigide où les employés sont soumis à de nombreux contrôles internes. La bureaucratie se compose de plusieurs éléments. Elle regroupe un personnel nombreux organisé dans une relation hiérarchique, des règles formelles, d'instruments politiques permettant d'assurer les besoins et désirs des citoyens, de prescriptions de comportements propre à l'organisation et d'institutions que réfèrent les ministères et départements gouvernementaux (Inwood 1999). Comme vu précédemment, l'administration publique canadienne et québécoise tend à changer depuis les années 1980. Le gouvernement semble avoir radicalement changé ses priorités qui sont maintenant plus axées sur l'efficacité sous l'inspiration du monde des affaires.

Il va de soi que le secteur public est bien différent du secteur privé. Ces secteurs se distinguent principalement à trois niveaux : des mandats et des buts, de l'efficacité et des services, et du professionnalisme et de l'éthique (Inwood 1999). Premièrement, il semble que la durée de service et du temps dont disposent les gestionnaires soient plus courts dans ce secteur. Le système Ressources Humaines est aussi plus contraignant, en ce sens ou des règles strictes gèrent le licenciement et la promotion des employés. Le secteur public ne peut baser ses objectifs selon la rentabilité comme le fait le privé, car plusieurs services que le gouvernement assume sont par définition non rentables, tel que la construction d'infrastructures. Deuxièmement, le système gouvernemental requiert que les ministres et les fonctionnaires agissent dans l'intérêt du public (Cameron 2004). De par sa mission, la fonction publique est investie d'une responsabilité sociale élevée vis-à-vis des citoyens. Afin de s'assurer d'un haut niveau de responsabilité publique, de transparence et de probité, l'administration publique s'est dotée d'une forte structure bureaucratifiée.

Ensuite, le secteur privé est plongé dans un univers de concurrence dont le public fut dispensé jusqu'à tout récemment. La concurrence pousse les entreprises à innover et à trouver des solutions afin de maximiser l'efficacité, l'efficacité et la rentabilité. La présence de force de marché de compétition agit bien souvent comme moteur de l'innovation dans les entreprises privées (Davis 2003-2004 et Kanter 1999). Dans le secteur public, la pression qui enjoint l'amélioration des services et la recherche de l'efficacité organisationnelle est apparue avec la crise des années 1980 et 1990 (Vigodan-Gadot, Shoham, Shwabski et Ruvo 2005). Bien que le nouveau contexte ait changé et que l'administration publique ait adapté sa structure, il semble que les attitudes et les comportements soient demeurés relativement stables (Coulson-Thomas 1998).

Finalement, une autre caractéristique qui différencie le public du privé est son fort taux de syndicalisation (Figure 1.2). En effet, bien que le taux de syndicalisation moyen du Canada se situe à 30.3 % en 2003, le taux de syndicalisation dans le secteur public atteint 72.0 %, comparativement à 18.2 % dans le secteur privé (Statistique Canada).

Figure 1.2 : Taux de syndicalisation au Canada selon le secteur (2003)



Les caractéristiques que l'on attribue au secteur public, à tort ou à raison, font de ce secteur un terrain peu propice à l'innovation. En effet, il semble que l'idée de la bureaucratie ne va pas naturellement avec l'idée de l'innovation (Davis 2003-2004, Vigodot-Gadot, Shoham, Schwabshi et Ruvio 2005). Les théories de l'innovation sont de plus en plus élaborées, mais ne sont pas toujours transférables à la bureaucratie moderne. La bureaucratie paraît plus à l'aise avec des patrons de travail de type plus conservateur qui consistent en l'adoption de méthodes et de règles strictes qui ont donné de bons résultats par le passé. O'Brien (2002) note même que les normes bureaucratiques et les patrons de comportements ancrés dans ce secteur

entravent l'application et l'implantation d'une innovation. Les administrateurs de l'État sont pris dans un dilemme où les besoins de performance et d'efficacité se font sentir, tout en étant sollicité à conserver les acquis et à minimiser les risques. Or, l'innovation est en soi exploratoire, ambiguë et incertaine (Brodtrick 1997). À travers les dilemmes que présente le secteur public, à savoir la responsabilité sociale et le besoin d'efficacité, les gestionnaires n'ont pas d'autres choix que d'être à la fois bureaucrates et innovateurs (Davis 2003-2004). Langley (1997) souligne ce paradoxe. En effet, il peut être difficile de concilier le contrôle des coûts pour une meilleure gestion de l'appareil étatique et la satisfaction des besoins des différents acteurs. Toutefois à travers l'innovation, il peut être possible de choisir une position optimale, bien que ce processus créateur implique des risques et de l'incertitude difficilement négociable.

Dans le secteur public, toute innovation est porteuse de risque. De plus, comparativement au secteur privé, ce risque peut entraîner des conséquences particulièrement graves. D'une part, parce que ce secteur est la cible de nombreux acteurs. Il est sous la critique constante des médias, des politiciens de l'opposition, des citoyens et des groupes de pression (Albury 2005). Ce domaine est la cible de critiques constantes à son égard (Bartos, 2003). Peu importe les résultats de l'implantation d'une innovation, qu'elle soit positive ou négative, elle sera toujours critiquée. D'une part, pour avoir été implantée si elle a des effets négatifs et, d'autre part, de ne pas avoir été mise en application plus tôt si elle a des effets positifs. De plus, les risques qu'encourent les individus et la communauté sont plus significatifs dans les innovations du secteur public que dans celles du secteur privé (Albury 2005 et Cameron 2004).

La littérature sur l'innovation est plus pauvre dans le secteur public que dans le secteur privé, ce qui lui vaut souvent l'étiquette d'être peu innovateur. Toutefois, l'histoire du public est riche en innovation (Albury 2005). Ces innovations ont été

certes moins radicales et le plus souvent implantées au cours d'un long processus. Mais, on ne peut nier que l'administration publique change et évolue, bien que parfois avec un certain retard sur les autres secteurs (Mercier 2002).

1.2.2 Contexte et dynamique stratégique

Le contexte de la fonction publique s'inscrit, à l'origine, dans un modèle de loyauté réciproque. Les fonctionnaires jouissent d'une grande sécurité d'emploi et d'une forte perspective de promotion en échange de leur engagement à l'organisation. Toutefois, l'État canadien et l'État québécois subissent d'importantes transformations depuis quelques décennies. Avec les remaniements ministériels issus du processus de modernisation engagé depuis quelques années, ce fort engagement entre l'employeur et les employés tend à s'amenuiser. L'état a davantage recours à des ressources externes et sa main d'œuvre se sent de moins en moins indispensable et irremplaçable. La dynamique stratégique du secteur public peut être représentée par le modèle de vulnérabilité et de mobilité de Allaire et Firsirotu (2004) présenté au tableau 1.1.

Tableau 1.1 : Vulnérabilité et mobilité : quatre contextes (tableau d'Allaire et Firsirotu 2004)

		Mobilité interfirmes du « talent »	
		Forte	Faible
La vulnérabilité de l'entreprise devant ses marchés	Forte	Pression des marchés (3)	Phase de croissance (1)
	Faible	Phase de transition Privatisation/déréglementation (4)	Société d'État (2)

La grande organisation qu'est la fonction publique s'inclut dans la définition d'une société d'État présentée par Allaire et Firsirotu (2004). Due aux nombreux avantages et conditions dont bénéficient les employés de l'État, la mobilité externe de ce secteur est faible. De plus, le secteur public est peu vulnérable devant les marchés qu'il dessert puisqu'il en est souvent le seul fournisseur tout en ayant le pouvoir de réglementer. En ce sens, nous pouvons dire que le secteur public se situe dans le quadrant 2 selon le tableau 1.1. Toutefois, comme il est présenté plus haut, depuis 1980, des changements majeurs s'effectuent au niveau de la fonction publique. On assiste à de nombreux licenciements, à la privatisation de certains domaines, et même à la déréglementation de services qui autrefois étaient réservés au secteur public, tels que les télécommunications. Il apparaît donc que certains aspects du secteur public se soient glissés vers le quadrant 4 où la mobilité interfirme devient plus forte, mais où la vulnérabilité devant ses marchés demeure faible. Une des conséquences à cela est la présence d'une plus grande compétitivité entre le secteur public et le secteur privé.

1.3 Théories des changements dans le secteur public et syndicats

Cette recherche s'inscrit dans un cadre d'analyse stratégique tel que présenté par Crozier et Friedberg (1977). En effet, nous nous opposons à la perception étroite du travailleur comme le conçoit le taylorisme où l'individu est mû par des intérêts purement économiques. Dans ce cadre, nous reprenons donc les quatre énoncés suivants (Crozier et Friedberg 1977) :

- L'organisation est un construit;
- L'humain ne veut pas être traité comme un moyen. Il a des buts et des objectifs propres;
- L'accent est mis sur la liberté et l'autonomie de l'acteur ;
- La stratégie des acteurs est rationnelle, bien qu'elle soit limitée.

La modernisation de l'État qui apparaît dans les années 1980 est issue des problématiques engendrées par son environnement changeant. Comme nous l'avons vu précédemment, ce nouveau contexte a engendré des dysfonctionnements et a montré que la structure était maintenant inadaptée. L'organisation doit maintenant tenter de retrouver un certain équilibre et s'adapter à plusieurs niveaux. En ce sens, Bélanger et Lévesque (1994) soutiennent que « la modernisation des entreprises doit être analysée non seulement sous l'angle organisationnel, mais aussi sous l'angle institutionnel et des rapports sociaux » (p. 17).

1.3.1 Dimension organisationnelle

Une organisation est d'abord composée d'individus. Toutefois, ce ne sont pas les individus en eux-mêmes qui constituent l'objet de l'organisation, mais plutôt leurs comportements, leurs actions ou encore l'influence qu'ils exercent (Barnard, dans Ballé 1990). En ce sens, elle est un construit social. Touchant un ensemble de dimensions, l'organisation a des buts spécifiques et elle est organisée dans une structure qui est le reflet des valeurs et des rôles des individus qui la constituent (Ballé 1990). La plupart des organisations, selon Olson (1978), ont pour objectif commun de défendre les intérêts des membres de l'organisation, ce qui constitue d'ailleurs aussi l'un des buts des syndicats.

L'organisation réfère à un système d'action concret puisqu'elle est constituée d'un « ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure (...) par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux » (Crozier et Friedberg 1977, p. 286). Bien sur, selon cette définition l'organisation se place sur un continuum où le degré des instances formelles, de la structuration, de la conscience des individus et de leurs responsabilités varie (Crozier et Friedberg 1977). Une organisation est composée d'êtres rationnels. Toutefois, selon certains (Simon 1958; Crozier et

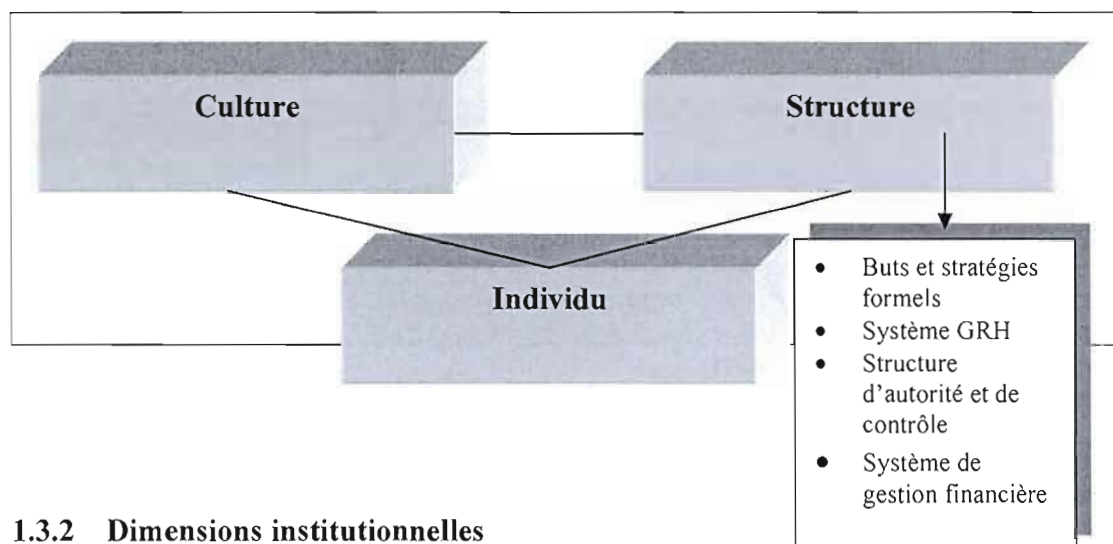
Friedberg 1977), cette rationalité est dite limitée, car les individus ne possèdent pas tous les éléments nécessaires à une prise de décision totalement rationnelle. En effet, dans l'impossibilité d'atteindre la connaissance totale, les individus basent leur décision sur leur perception, leur position et leur programme d'action (Ballé 1990). Afin de combler le manque d'information qui génère de l'incertitude, les individus ont tendance à simplifier les problématiques à résoudre. De cet écart créé par l'incertitude émerge la relation de pouvoir entre deux parties (Crozier et Friedberg 1977). Plus l'incertitude d'un groupe est forte, plus il confère du pouvoir au groupe adverse. Afin de maximiser leur pouvoir, les groupes ont donc tendance à minimiser le partage de l'information en leur faveur. De plus, en ce qui concerne cette rationalité limitée qu'ont les individus, Crozier et Friedberg (1977) émettent un constat alarmant : les décideurs ne sauraient pas toujours ce qu'ils veulent et découvriraient leurs buts et objectifs au cours du processus d'actions enclenché. Il apparaît alors que les buts et objectifs ne sont pas toujours précis et explicités en début d'action. C'est au cours de l'expérience et à travers les processus d'actions qu'ils émergent. Cette notion sera abordée plus en profondeur dans la logique d'action syndicale.

L'organisation peut être représentée sous le modèle triptyque : stratégie, structure et culture (Giauque 2003 et 2004). Ce modèle, dit traditionnel, conçoit les organisations en fonction de ces trois principales dimensions. Un lien étroit entre la culture et la structure est établi. Ces deux dimensions évoluent conjointement ce qui les rend quasi indissociables du point de vue des individus qui composent l'organisation. La stratégie organisationnelle, étant une dimension à part, établit une relation d'auto-influence entre la culture et la structure. Toutefois, selon Giauque (2003), ce modèle classique des organisations ne rend pas justice à la complexité et aux particularités du secteur public. Il ajoute donc trois dimensions à ce modèle : le caractère politique, le caractère légal et la culture particulière au secteur public.

La proximité du domaine politique confère aux organisations publiques une responsabilité particulière dans le maintien et l'amélioration de la prestation de services. Alors que l'entreprise privée est libre de produire ou non un produit ou un service, l'organisation du secteur public est dans l'obligation de rendre des services aux citoyens. Ce type d'organisation est donc assujéti à l'autorité politique à laquelle elle se réfère et aux demandes et aux besoins des parties prenantes tels que les citoyens et les groupes de pression. Le caractère légal ou éthique de la fonction publique est un aspect très important. Cette dernière s'est dotée d'un code de conduite très strict. Sa relation étroite avec la politique l'oblige, en effet, à se munir de politiques et de règles afin de maintenir son autonomie vis-à-vis elle afin de minimiser la corruption au détriment des citoyens. Plusieurs auteurs s'entendent sur cette particularité culturelle du secteur public par rapport au secteur privé (voir contexte particulier, 1.2.2). En effet, puisque la culture évolue conjointement avec la structure de l'organisation, il s'ensuit qu'elle revêt aussi des particularités qui ne se retrouvent pas dans le secteur privé.

Dans leur modèle multifactoriel de l'organisation, Allaire et Firsirotu (2004) définissent l'organisation selon trois concepts (culture, structure, et individus). Contrairement au précédent modèle, ils incluent la stratégie à travers la structure de l'organisation (voir Figure 1.3). Dans ce modèle, la structure est bien plus qu'un simple organigramme représentant la hiérarchie. Elle est constituée des buts et des stratégies formelles et de systèmes de gestion.

Figure 1.3 : Modèle multifactoriel de l'organisation (Allaire et Firsirotu 2004)



1.3.2 Dimensions institutionnelles

Les organisations du secteur public sont généralement, pour ne pas dire exclusivement, institutionnalisées. Ces organisations sont régies par un cadre très rigide de lois et de traditions. Ces dernières déterminent les règles de conduite. La dimension institutionnelle des organisations établit les contraintes et les lignes de conduite à respecter selon les antécédents historiques et sociaux de l'organisation (Bélanger et Lévesque 1994). C'est dans ce cadre institutionnel, donc, où évoluent les individus qui composent l'organisation que se développe la culture et l'intégration sociale. Dans plusieurs organisations, particulièrement dans la fonction publique, une certaine bureaucratisation s'installe permettant d'établir des systèmes de principes communs à tous. Trois principes régissent un système bureaucratique : principe égalitaire, principe hiérarchique, et principe d'impersonnalisation des règles et des procédures (Bernoux 1995).

1.3.3 Dimension des rapports sociaux (sociétale)

La dimension sociétale est aussi un aspect important dans la compréhension des changements dans les organisations de la fonction publique. Les organisations sont un regroupement d'individus. Ces derniers peuvent former différents types de mouvements tels que les syndicats. Au gré de leurs revendications tout au long de l'histoire syndicale, ces groupes ont transformé leur environnement. L'établissement de niveaux de rapports sociaux entre les différents groupes a permis de façonner leur environnement selon les relations de pouvoir.

1.3.4 Syndicats de la fonction publique comme organisation

À la lumière des définitions précédentes, il apparaît clair que les syndicats sont des organisations à part entière. Ils possèdent une structure formelle et hiérarchisée. Comprenant des buts et une mission bien définie, ils sont constitués d'individus et ils possèdent une culture qui leur est propre. Pour Bélanger et Lévesque, « toute entreprise est aussi une organisation en ce qu'elle agence des moyens techniques et des ressources pour réaliser ses objectifs de production de biens ou de services » (1994, p. 25), ce qui semble le cas pour les syndicats. D'ailleurs, plusieurs mentionnent que les syndicats ne peuvent pas être réduits en de simples institutions sociales, ou comme des groupes d'intérêt en conflit horizontal avec des partenaires sociaux. Comme les syndicats sont dotés d'un certain degré d'institutionnalisation en plus de regrouper des acteurs sociaux pleins d'autonomie et de conscience quant à leur propre statut social, ils constituent donc une organisation (Boucher et Favreau 1994, dans Bélanger, Grant et Lévesque, p. 261).

1.4 Logiques d'action syndicale

La position d'un groupe à l'égard d'une situation particulière (l'innovation du travail dans ce cas-ci) peut se définir par ses stratégies, ses actions et son discours.

1.4.1 Définition de la stratégie et de ses caractéristiques

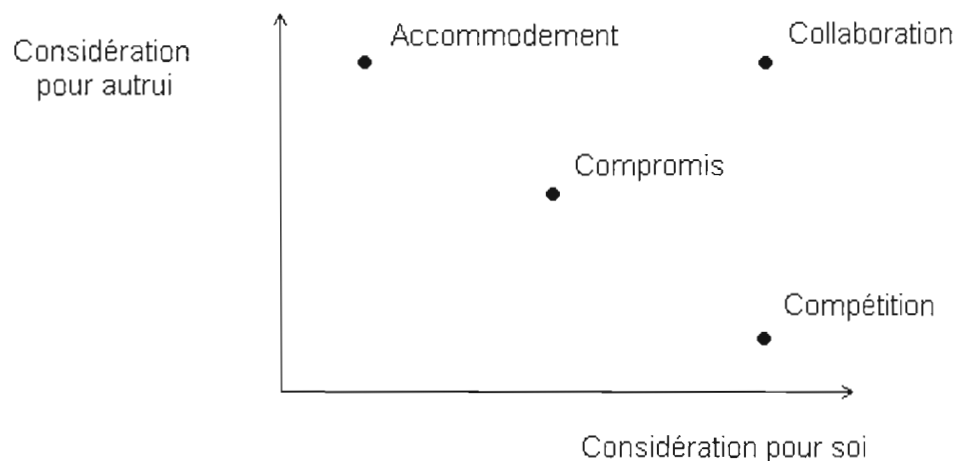
Bien qu'elle soit d'abord conçue dans un contexte d'entreprises privées, la définition de la stratégie d>Allaire et Firsirotu (2004) peut aussi s'appliquer au secteur public. Ces auteurs définissent la stratégie comme « un ensemble cohérent de choix et de mesures à prendre pour réaliser une certaine vision de l'entreprise et créer une valeur économique durable dans un contexte de marché donné » (p. 2). Les choix relatifs à la stratégie doivent être cohérents avec l'ensemble des composantes de l'organisation, c'est-à-dire ses valeurs, ses compétences, ses ressources, etc. Les mesures à prendre constituent les démarches, la préparation à l'action en vue de réaliser la vision de l'organisation. Cette vision sert alors de guide et reflète l'idéal souhaitable. Cette définition de la stratégie met l'accent sur la création de la valeur économique durable. Toutefois, cet aspect de la stratégie touche moins les organisations syndicales. Cet objectif n'est pas une cible prioritaire pour les syndicats, bien qu'un fonds de capital soit nécessaire. En effet, de façon générale, la mission d'un syndicat est d'assurer la défense des intérêts de ses membres, non seulement au niveau économique, mais aussi aux niveaux politique et social ainsi que d'assurer la défense des intérêts de leurs conditions de vie. Le contexte de marché donné représente les trois marchés suivants : marchés des produits et services, marché du talent et marché des capitaux. Les syndicats doivent donc tenir compte qu'il existe d'autres organisations ou syndicats qui peuvent offrir des services de mêmes types à ses membres, bien que les conditions de concurrence (maraudage) soient fortement réglementées par le Code du travail. Les capitaux sont très importants pour une

organisation syndicale. En effet, les fonds dont elle dispose peuvent jouer un rôle fondamental dans la relation de pouvoir avec l'employeur et affecter sa capacité d'action.

1.4.2 Type (modes) de stratégies

Plusieurs études font état des différents modes stratégiques utilisés par des organisations (Oliver 1998). Que ce soient des entreprises privées, des organisations à but non lucratif, des sociétés d'État ou encore des syndicats, les types de stratégies utilisées peuvent se résumer en un modèle. Les modes de stratégies peuvent être vus selon deux axes : selon la considération pour autrui et selon la considération pour soi (voir figure 1.4). Dans un mode de négociation, si une des parties accorde les requêtes de la partie adverse au détriment de ses propres besoins, cette première partie est dans un mode stratégique d'accommodement. Si les deux parties élaborent ensemble une solution optimale pour les deux parties, il s'agit alors d'un mode de stratégie de collaboration. Lorsque les deux parties cèdent toutes deux des revendications afin de maintenir ou obtenir certaines requêtes, le mode est alors de compromis. Finalement, lorsqu'une partie réussit à imposer ses conditions à l'autre partie (opposition de l'accommodation), elle est en mode de compétition.

Figure 1.4 : Stratégies génériques (Pasquero 1989)



Plusieurs facteurs peuvent expliquer l'adoption d'une stratégie plutôt qu'une autre, notamment les relations de pouvoir et l'historique des groupes.

Les relations de pouvoir ont été abordées par de nombreux auteurs. Le pouvoir peut se définir par « la marge de liberté dont dispose chacun des partenaires engagés dans une relation de pouvoir » (Crozier et Friedberg 1977, p. 69). En ce sens, afin d'analyser les relations de pouvoir existantes entre des groupes, il importe de connaître les ressources de chacun ainsi que leurs enjeux et contraintes structurelles (Crozier et Friedberg 1977). « Le pouvoir est issu d'un ensemble de rapports de force et de processus de hiérarchisation qui traverse toute la structure du milieu de travail. Ces rapports assujettissent les parties syndicale et patronale à leur régime respectif de droits et obligations » (Bernatchez 2002). Il existe quatre types de pouvoir : 1) compétences ou spécialités fonctionnelles, 2) relations entre une organisation et son environnement, 3) maîtrise de la communication et de l'information et 4) règles organisationnelles (Crozier et Friedberg 1977). Le pouvoir issu des compétences prend sa source dans le savoir-faire et les connaissances de l'individu. On attribuera plus de pouvoir à une personne si on la pense compétente. La relation entre

l'organisation et son environnement est aussi très importante. Une organisation indépendante de son environnement aura plus de pouvoir qu'une organisation qui dépend de l'environnement qui l'entoure. Par exemple, en situation monopolistique, un fournisseur peut plus facilement imposer un prix que s'il est en situation de libre marché où il existe de nombreux fournisseurs de son produit. La maîtrise de la communication réfère aux aptitudes à faire passer un message ou encore à conserver de l'information. De plus, à l'intérieur de l'organisation, il existe des règles qui gèrent les relations entre les individus et les groupes (code d'éthique, code du travail, convention collective, etc.).

Les relations de pouvoirs sont inévitables. En effet, il y aura toujours des conflits, de la manipulation et de l'ambiguïté (Crozier et Friedberg 1977). L'historique des groupes peut aussi expliquer l'adoption d'une stratégie plutôt qu'une autre. Le fait que par le passé un groupe ait adopté un type de stratégie permet de prédire qu'il a une certaine prédisposition à utiliser cette même stratégie. De plus, l'historique des relations entretenu entre les parties prenantes prédispose à l'adoption d'une stratégie.

1.4.3 Stratégies syndicales (orientations et actions)

Plusieurs auteurs (Bacon et Blyton 2004 et Boyne et Walker 2004) ont proposé une taxonomie des stratégies syndicales. Leurs modèles sont formés sous deux axes : d'une part selon les positions (ou orientations) et d'autre part selon les actions stratégiques. L'orientation des syndicats peut prendre une forme militante ou modérée. Selon que leurs actions soient coopérantes ou conflictuelles, il y a coopération ou opposition.

Siwek-Pooydesseau (1989) distingue deux types de syndicalisme : de contestation et de collaboration. Le premier est plus souvent associé à un refus de changement, alors que le second favorise la collaboration et, par le fait même, l'implantation d'innovation du travail. Conscients de l'importance du changement dans l'organisation, les syndicats demandent à être de plus en plus impliqués dans le processus. De plus, puisqu'il semble y avoir une corrélation négative entre la qualité et la performance du travail et le nombre de griefs, l'intérêt d'impliquer les syndicats est d'autant plus grand (Kochan et Osterman, 1994).

Kochan, Katz et McKersie (1986) écrivaient que soutenus par la forte tradition lointaine du mouvement des travailleurs, les leaders syndicaux présentent une certaine crainte à pratiquer la coopération dans le soutien des choix désagréables et des risques politiques avec l'employeur. De plus, certaines transformations du travail peuvent être perçues comme extrêmement menaçantes par les employés et les syndicats dont la sécurité et la désirabilité de l'emploi suivent le processus de changement (Cordery, Mueller et Parker 1993). Dans le secteur public, comparativement au secteur privé, il semble que les syndicats aient une logique d'action différente et s'opposent aux politiques de gestion des ressources humaines dans un contexte de décentralisation des structures de gestion et de commercialisation du secteur public (Fairbrother 1996). Issus d'un historique de stabilité dans la fonction publique, les syndicats sont réactifs au changement. Toutefois, puisque le contexte économique tend à changer, des efforts vers la coopération entre les gestionnaires et les syndicats sont de plus en plus courants dans la réalité d'aujourd'hui (Loney 1996).

En effet, la position des organisations syndicales face à la modernisation semble avoir évolué depuis quelques années. En effet, les travaux de Boucher et Favreau (1994) montrent que la CSN « est passée d'une réaction très négative par rapport aux initiatives patronales de modernisation des entreprises, à une attitude

plutôt très ouverte à la coopération » (p. 261). Cette étude laisse présumer que le discours syndical au niveau de la fonction publique pourrait aussi avoir subi une transformation. On peut donc s'attendre à ce que la position des syndicats face à l'innovation du travail soit plus favorable. De plus, le downsizing et la restructuration des organisations mènent généralement à une perte du nombre de membres syndicaux. Il serait logique que les syndicats soient donc en défaveur de ce type d'innovation puisque cela va à l'encontre de leur principe de survie. Toutefois, Lowe (2001) observe que moins que le tiers des syndicats offrent une résistance. De plus, dans l'histoire syndicale, la formation de comités de discussion entre les syndicats et les employeurs afin de résoudre des problèmes mutuels est de plus en plus fréquente (Kochan, Katz et McKersie 1986).

Les cas étudiés par Crozier et Friedberg (1977) montrent que la hiérarchie et les relations de travail peuvent être un facteur explicatif à la stratégie utilisée. Une stratégie peut avoir pour but de garder le monopole sur quelque chose ou encore pour tenir à distance les autres de son champ de compétences. L'un essaiera d'enfermer l'autre dans un raisonnement prévisible afin de garder la liberté de son propre raisonnement. Les stratégies et les actions ont pour but de changer la zone d'incertitude et ainsi s'approprier plus de pouvoir (Crozier et Friedberg 1977, p.71). Une stratégie pourrait être d'utiliser la maîtrise de l'information pour créer une zone d'incertitude en sa faveur.

1.4.4 Évolution du rôle des syndicats dans la fonction publique

Le rôle des syndicats a beaucoup évolué depuis les dernières décennies. D'un rôle principalement axé sur la défense des droits des travailleurs, ce rôle s'est maintenant élargi à plusieurs autres sphères d'activités, telles que actions politiques, le droit des femmes, l'éducation et la pauvreté. Avec les nouveaux modes de gestion publique, la relation entre les syndicats et l'employeur est davantage perçue comme

un partenariat. La création de nombreux comités où les représentants syndicaux siègent au côté des représentants patronaux pour discuter de problématiques communes témoigne de cette nouvelle ère de collaboration.

Finalement, les syndicats ne veulent plus simplement réagir, mais ils veulent être proactifs et participer aux décisions qui les concernent. Le rôle à venir sera établi sur une véritable collaboration entre les syndicats et l'employeur.

1.5 Obstacles et facteurs facilitant l'innovation

L'innovation du travail n'apparaît pas toujours de façon évidente et requiert bien souvent des conditions particulières d'émergence. Les facteurs qui affectent la présence et l'intégration des innovations peuvent être de différentes natures : droits de gérance, facteurs de personnalité et facteurs environnementaux (Zimmerman 1999). À ces facteurs, il est convenu d'ajouter la stabilité et l'universalité des programmes ainsi que les relations de travail si particulières à la fonction publique.

1.5.1 Droits de gérance

Les activités d'une organisation sont définies directement par les lois et les règlements en vigueur ainsi que par les valeurs et la culture organisationnelle. Le secteur public est un domaine particulièrement institutionnalisé et basé sur des principes de lois et de règlements rigoureux. Dans ce type de structure, où la culture est plus bureaucratique, les comportements innovateurs sont moins fréquents. De plus, dans cette grande organisation, il existe plusieurs syndicats. Chaque syndicat est lié à l'employeur par le biais d'une convention collective. Cette dernière sert de base d'entente entre les deux parties. Généralement, le respect de l'entente signée est exigé par les deux parties et l'entente devient un outil de négociation entre l'employeur et le syndicat. Chacun se sert de ces lois pour interpréter les changements en faveur de sa position et/ou réglementer sa position par cette dernière.

1.5.2 Facteurs de la personnalité

Les facteurs de la personnalité semblent jouer un rôle important dans l'innovation. En effet, selon Zimmerman (1999), bien que les droits de gérance puissent laisser libre cours à l'innovation, les habiletés personnelles et la motivation individuelle sont nécessaires à son émergence. La création de l'innovation repose, selon ce concept, sur la qualité de la formation du personnel et des compétences de la gestion des ressources humaines à retenir et attirer un personnel répondant aux objectifs. Le leadership, la personnalité et d'adhésion ou non d'une personne affecte l'implantation d'une innovation. Les obstacles à l'innovation peuvent être aussi reliés aux compétences, au manque de formation, à l'aversion pour le risque et à une forte culture bureaucratique (Glor 1997).

1.5.3 Facteurs environnementaux

Les facteurs environnementaux sont aussi de forts déterminants de l'innovation. Selon plusieurs (Zimmerman 1999 et Albury 2005), le pouvoir d'innovation d'une organisation est influencé par ses capacités financières, le degré de compétitivité dans son domaine, par le pouvoir des marchés et par son degré de tolérance au risque. Dans le secteur public, le risque est peu valorisé. En effet, peu de marge d'erreur est concédée à l'État. Les responsables des erreurs sont souvent blâmés ce qui incite peu à innover (Brodtrick 1997). D'autres (Vigodat-Gadot, Shoham et Ruvio 2005) soutiennent aussi que les conséquences d'un échec dans le secteur public sont graves (critique des médias, critique de l'opposition, etc.) ce qui peut expliquer la réticence à adopter certaines innovations. Un bon climat de travail est par conséquent requis afin de laisser libre cours à l'innovation. « L'innovation s'affaiblit dans un climat de critique et de répression, mais elle est florissante dans un climat d'encouragement et d'appui » (Brodtrick 1997). Cet appui ne doit donc pas

seulement se situer à l'interne, mais aussi à l'externe de l'organisation. Les citoyens demandent à ce que le gouvernement fasse preuve de créativité et d'innovation, mais ils refusent bien souvent de lui accorder trop de pouvoir discrétionnaire afin d'exercer leurs demandes (Hampden-Turner 1997). L'innovation organisationnelle suppose un paradoxe qui consiste à faire plus avec moins. Or, comment maintenir les avantages du financement de la fonction publique tout en rendant le système plus performant? En effet, plusieurs soulignent l'importance d'un financement suffisant, de minimiser la bureaucratie avec un minimum de règles, de décentraliser le pouvoir, d'une bonne communication, d'un bon climat de travail, etc. (Glor 1997, Bartos 2003 et Borins 2001).

1.5.4 Stabilité et universalité des programmes

Une autre catégorie de facteurs est rencontrée face à l'innovation dans la fonction publique au Canada. D'abord, le gouvernement exige que les programmes entre les provinces soient universels et identiques (Glor 1997). L'établissement de compétences partagées et l'obligation d'un consensus entre les provinces peuvent limiter les actions gouvernementales. À ces facteurs, Glor (1997) ajoute le « manque d'intérêt de la classe politique, l'absence de changement de gouvernement, le faible roulement des fonctionnaires, l'importance minime accordée à l'innovation et la capacité de financer l'innovation » (p. 48) des deux types de gouvernements (provincial et fédéral). Il apparaît aussi qu'un contexte stable est peu propice à l'innovation (Crozier et Friedberg 1977, Albury 2005, Alter 2002). Plusieurs autres obstacles font face à l'innovation dans le secteur public. Au niveau politique, par exemple, les programmes d'uniformisation à l'ensemble du Canada peuvent s'avérer un important frein à l'initiative. L'obligation de respecter certaines règles et conditions empêche les nouvelles idées et l'implantation de pratiques différentes.

1.5.5 Relations du travail

Il semble que l'innovation du travail soit particulièrement affectée par les relations du travail. L'innovation du travail amène des changements importants qui affectent directement les employés et, par conséquent, touche particulièrement les syndicats. Certaines innovations semblent, aux yeux des syndicats, aller à l'encontre de leur mission ce qui explique la résistance qu'ils peuvent manifester à l'égard de ce type de changement. De plus, on remarque que l'appui des syndicats face à un changement facilite grandement l'adaptation des employés (Kernaghan 1992). La présence syndicale dans une organisation amène souvent des normes et des règles strictes. Les relations du travail dans un contexte syndical sont le plus souvent gérées par des règles issues d'une convention. Or, la planification et la rigidité de ce type de système ont pour effet de renforcer la bureaucratie, ce qui laisse peu de place à l'innovation. En effet, selon plusieurs (Borins 2001 et Langley 1997), les règles rigides peuvent être un frein aux sources innovatrices.

Il existe peu d'étude ayant relevé l'implication des syndicats dans l'innovation. Toutefois, on entend de plus en plus parler de l'implication des syndicats dans les processus de gestion à travers différents partenariats. Or, dans un processus d'innovation, le partenariat entre les gestionnaires et les syndicats joue un rôle capital. Le partenariat peut être plus qu'un simple accord entre deux parties. Pour Haynes et Allen (2001), il inclut la participation et l'engagement des employés dans un processus de coopération et de décision commune en vue du succès de l'organisation. Le partenariat peut être perçu très différemment d'un individu ou d'un groupe à l'autre. En effet, pour certains, le partenariat s'avère une opportunité d'augmenter le rôle des syndicats par l'occasion d'influencer les décisions critiques, alors que pour d'autres, il peut être perçu comme une menace. Afin de faire face aux obstacles que peut créer un partenariat patronal-syndical, Milinski (1998) propose plusieurs critères afin de maximiser le succès de l'implantation d'un changement :

- Comprendre et honorer les différences culturelles
- Introduire des critères pour la participation au partenariat
- Faire confiance en l'autre partie
- Donner la formation appropriée aux acteurs concernés
- Gérer la présence de conflits inévitables
- Changement de rôle et contrôle
- Faire des alliances
- Institutionnalisation du partenariat

Le partenariat patronal-syndical s'avère une condition essentielle afin de favoriser la performance dans un environnement syndiqué, en plus d'être un élément critique pour la survie de certains services publics (Milinski 1998 et Glor 1997). Toutefois, pour favoriser un bon climat de partenariat, il faut tenir compte des obstacles possibles et implanter des conditions de succès tel que mentionné plus haut. La position des syndicats face au changement peut être un effet déterminant quant au succès de l'implantation d'un changement.

1.6 Dimensions de la recherche et questions de recherche

Puisque l'appui des employés est fondamental dans ce type d'intervention et que les syndicats sont un important facteur d'influence, leurs positions sont un aspect important à considérer. Face à l'innovation, la position des syndicats est très importante afin de maximiser l'efficacité de l'implantation de nouvelles réformes et de nouveaux programmes. Elle détermine le succès ou non d'un changement. Dans la fonction publique, la multiplication des changements organisationnels nous incite donc à nous questionner sur la position et les stratégies des syndicats par rapport à ce contexte de changement.

Nous faisons l'hypothèse que les syndicats seront moins en faveur des innovations de niveau primaire que celles de niveau secondaire et tertiaires. De plus, s'il existe de nombreuses contraintes reliées aux droits de gérance, aux facteurs de

personnalité, aux facteurs environnementaux, à la stabilité et l'universalité des programmes ainsi que des relations du travail, un syndicat aura une attitude non favorable à l'innovation en question.

L'objectif de ce travail est, dans un premier temps, de recenser et de classer les innovations du travail dans les fonctions publiques canadienne et québécoise. Ensuite, nous cernerons la position (discours) des syndicats relative à ces innovations à travers son discours. Une comparaison entre la position des syndicats de la fonction publique canadienne et celle des syndicats de la fonction publique québécoise sera établie. Finalement, les positions des syndicats seront analysées en fonction des contraintes de l'innovation.

CHAPITRE II

CADRE MÉTHODOLOGIQUE

Ce chapitre aborde la justification du choix de la méthodologie utilisée dans le cadre de cette étude. Essentiellement, ce sont les questions de recherche qui ont privilégié l'adoption de l'analyse de contenu comme démarche méthodologique.

Ce chapitre est donc construit de façon à présenter, dans un premier temps, le corpus de la recherche, c'est-à-dire le choix du devis de recherche, la population qu'elle vise et les instruments de mesure utilisés. Ensuite, l'utilisation de l'information sera justifiée. Finalement, les étapes de l'analyse de contenu seront détaillées suivies de la description des procédés d'analyse utilisés.

2.1 Corpus

2.1.1 Devis de recherche

Il existe peu d'études ayant répertorié les innovations du travail dans le secteur public. De plus, comme son nom l'indique, une innovation présente un caractère nouveau. L'aspect de la nouveauté est donc par définition éphémère ce qui fait en sorte qu'une innovation identifiée par le passé comme telle ne présente plus la même originalité aujourd'hui. Une même façon de faire peut aussi être considérée innovatrice par une organisation, mais pas dans une autre. L'identification des innovations doit, par conséquent, faire partie du protocole de la présente recherche.

Cette recherche présente un devis descriptif comparatif (Fortin, Côté et Filion, 2006). Dans un premier temps, l'étude vise l'identification des innovations du travail

par la communauté dirigeante des syndicats des fonctions publiques canadienne et québécoise. La position des syndicats par rapport à ces innovations est recueillie. De plus, une description détaillée des innovations décrites permettra d'établir un lien comparatif entre les différents syndicats interrogés.

Ce devis non expérimental permet de répondre aux questions de recherche proposées. Bien que présentant un caractère exploratoire, il prévoit une description simple des phénomènes étudiés, ce qui permet d'obtenir des données tant qualitatives que quantitatives.

2.1.2 Population de l'étude

L'étude porte sur différents sujets. En effet, elle cible à la fois des individus et la documentation produite par les groupes auxquels appartiennent ces personnes.

Dirigeants et délégués syndicaux

La population de l'étude vise les représentants élus de tous les niveaux de syndicats et associations dans la fonction publique canadienne et québécoise. Les représentants interrogés œuvrent à divers niveaux : de simple délégués syndicaux à présidents. Pour chacune des fonction publique, nous avons identifié une organisation représentant des professionnels et une autre représentants des fonctionnaires. Au niveau canadien, les deux syndicats ciblés sont l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC) et l'Institut professionnel de la fonction publique canadienne (IPFPC). Au niveau provincial, les deux syndicats correspondants sont le Syndicat des professionnels et professionnelles du gouvernement du Québec (SPGQ) et le Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ). Les caractéristiques de notre échantillon sont présentés plus loin.

Documentation produite par les syndicats concernés

La documentation produite par les syndicats est, le plus souvent, porteuse de leur discours. Comme les associations syndicales publient de la documentation riche en information, l'objet de cette étude porte aussi sur les publications des syndicats sélectionnés. Pour chacun des syndicats, deux à trois publications sont retenues (voir tableau 2.1). La plupart de ces documents sont disponibles sur leur site Internet respectif.

Tableau 2.1 : Publications des syndicats

Syndicats	Publications
SPGQ	<ul style="list-style-type: none"> • Revue L'Expertise : Volume 1, no.1 (2002) à vol. 3, no.1 (2005) • Journal Info Express : volume 11, no.5 (2005) à vol.13, no.3 (2007) • Mémoires : <ul style="list-style-type: none"> ○ CSA Loi 85 ○ Guide sur la sous-traitance ○ Loi 61 PPP ○ Réingénierie : Rôle de l'État québécois
SFPQ	<ul style="list-style-type: none"> • Journal SFPQ : Volume 40, no.1 (2002) à vol. 43, no.4 (2005). • Mémoires : <ul style="list-style-type: none"> ○ Agence des partenariat public privé (Projet de Loi 61) ○ Réforme des institutions démocratique ○ Consultations pré-budgétaires 2004-2005
AFPQ	<ul style="list-style-type: none"> • Parlons syndicat : Volume 14, no1 (2002) à vol. 17, no.18 (2005), • Communiqués de presse : 2000 à 2005 • Mémoires : <ul style="list-style-type: none"> ○ Loi sur la Modernisation de la fonction publique C-25 ○ Mondialisation ○ Privatisation
IPFPC	<ul style="list-style-type: none"> • Magazine communications : Volume 26, no.1 (2000) à vol.31, no.4 (2005). • Communiqués de presse : 2002 à 2005 • Mémoires : <ul style="list-style-type: none"> ○ Santé et sécurité au travail (Loi S-13)

2.1.3 Instruments de mesure

La collecte de données se fait par l'intermédiaire de deux procédés : d'une part, à travers des entrevues semi-dirigées individuelles et de groupe et, d'autre part, par la lecture des publications des syndicats ciblés complétée par une analyse de contenu et de discours.

Entrevues semi-dirigées

L'entrevue semi-dirigée est utilisée, car elle permet aux personnes interrogées d'approfondir sur un sujet donné et d'exprimer leurs opinions. Afin de mener à bien les entretiens semi-dirigés, une grille d'entrevue est élaborée (voir Annexe A). Cet outil est utilisé afin d'établir quelles sont les formes que prennent les innovations du travail, quels sont les acteurs qui contribuent à leur conception et quel est le discours des syndicats par rapport à ces innovations. Ces dernières sont abordées selon trois volets différents : organisation du travail (OT), relations du travail (RT) et gestion des ressources humaines (GRH). Une innovation peut toutefois toucher plus d'un volet à la fois.

La grille d'entrevue présentée en annexe est construite de façon à laisser le répondant libre d'élaborer sur une question ouverte d'ordre général.

« Avez-vous eu connaissance dans les ministères, organismes et agences qui relèvent de la *Loi sur la fonction publique* d'innovations en matière d'organisation du travail? Si oui, décrire cette ou ces innovations? »

Cependant, afin de s'assurer que les innovations abordées soient traitées en profondeur et selon l'objectif de recherche, l'interviewer se réserve le droit d'orienter le discours du répondant selon une série de sujets prédéterminés.

Nous avons rencontré les représentants de l'IPFPC et du SFPQ de façon individuelle. Les représentants de l'AFPC ont été rencontrés en un seul groupe. Les dirigeants du SPGQ ont refusé de nous rencontrer. Nous avons pu toutefois interroger trois de leurs délégués syndicaux lors d'une de leur rencontre de comité avec des membres du SFPQ.

Avantages et limites de cette technique de collecte de données

Ce type de technique permet un contact direct avec les personnes concernées. Les informations ainsi recueillies peuvent être très riches et complexes. Toutefois, en plus du temps que demande la réalisation des entrevues, la retranscription et la codification comportent aussi un coût élevé en temps.

Analyse de contenu des documents

L'analyse de contenu de la documentation s'apparente à l'observation. Toutefois, elle constitue une technique indirecte de collecte de données puisque ce sont les documents produits qui font l'objet de l'étude et non les individus eux-mêmes. L'objet de cette observation comprend les publications syndicales identifiées (Tableau 2.1). La recension de ces écrits se limite à la période comprise entre 2002 et 2005. Seul le contenu manifeste des documents est étudié. Cette technique « permet de faire ressortir les thèmes les plus souvent abordés, les mots clés, les prises de position et les arguments invoqués pour les justifier » (Angers, 1996).

Le choix des unités sélectionnées repose principalement sur la qualité du chercheur mandaté à l'analyse de contenu. En effet, le caractère subjectif des observations à effectuer peut introduire un biais dans la précision, l'exactitude et la constance de la mesure. Afin de minimiser ce biais, un plan d'observation standard

est utilisé pour tous les documents (voir annexe B.1). La grille de codage fait état des mots et des thèmes qu'il est convenu d'examiner.

Avantages et limites de cette technique

L'analyse de contenu des documents permet de recueillir de l'information qu'il serait difficile d'obtenir par d'autres méthodes. Toutefois, ce procédé demande un grand investissement de temps et il est sensible au biais de l'observateur/analyste.

2.2 Recours à l'informatique pour l'analyse

L'assistance d'instruments informatiques dans le traitement des informations recueillies est cruciale dans cette recherche. Dans le cadre de cette recherche, le logiciel *Nvivo* est utilisé. Ce logiciel permet de faire l'analyse informatisée de textes documentaires. Cet outil permet de dégager les idées, les thèmes ou le sens d'un texte, d'une entrevue ou d'un corpus (Deschenaux, Bourdon et Baribeau 2005). Le recours à l'informatique permet, dans ce contexte, d'objectiver les procédures (Duchastel 1993). Ensuite, cet outil facilite la manipulation d'un vaste corpus par des fonctions de traitements de données répétitives (Armony et Duchastel 1995). Finalement, ce logiciel permet d'envisager autant une approche qualitative que quantitative.

2.3 Étapes de l'analyse de contenu et du discours

L'analyse du discours des individus rencontrés ainsi que l'analyse de contenu de la documentation sélectionnée sont utilisées comme méthodologie. Ce type de méthode est particulièrement approprié afin de répondre aux objectifs de la recherche. En effet, cette méthode permet de faire une description exacte de communications autant orales qu'écrites (Lamoureux 1992). Elle s'avère une technique de recherche

appropriée afin de décrire de façon systématique tant qualitativement que quantitativement le contenu manifeste de document oral et écrit dans le but de les interpréter (Aktouf, 1987).

L'analyse de contenu se fait à travers plusieurs étapes. Nous avons, dans ce cadre de recherche, suivi les étapes proposées par Kelly (dans Gauthier 1984). Ce dernier propose cinq étapes à l'élaboration d'une analyse de contenu : identification de la question de recherche, sources de données, échantillonnage, instrument de mesure et mode d'énumération.

2.3.1 Identification des questions de recherche

L'analyse repose essentiellement sur la problématique et les hypothèses de recherche. Cette identification permet de bien positionner la direction que prendra le développement de l'analyse. Précédemment, nous avons longuement débattu sur l'objet de l'étude et sur l'identification de trois questions de recherche. Rappelons donc ces points :

- Quelles sont les innovations du travail présentes dans la fonction publique qui touchent les syndicats?
- Quelle est la position des syndicats de la fonction publique canadienne et québécoise face à ces innovations du travail?
- La position face à ces innovations du travail diffère-t-elle entre les syndicats du niveau fédéral et les syndicats du niveau provincial québécois? (similitudes et différences)

2.3.2 Sources de données

Deux types de sources de données sont privilégiés. D'une part, il s'agit du discours des dirigeants des syndicats sélectionnés. Ces dirigeants constituent une source crédible quant à leur implication et connaissance du domaine d'étude.

D'autre part, nous avons sélectionné la documentation associée aux syndicats étudiés qui présente les médiums utilisés pour la diffusion de l'information qui nous intéresse. En effet, une lecture préalable a permis d'identifier les publications les plus pertinentes.

2.3.3 Échantillonnage

Les sujets sont choisis en fonction de leur statut, de leurs responsabilités particulières dans le syndicat ainsi que de leurs connaissances en matière d'innovation dans leur milieu respectif. Des dirigeants syndicaux sont, dans un premier temps, sélectionnés selon leur disponibilité et leur volonté de participer à l'étude. Dans un deuxième temps, ces dirigeants sont appelés à référer des conseillers syndicaux pour participer à l'étude. Ce type d'échantillonnage est non probabiliste. Bien que tous les dirigeants soient invités à participer à l'étude, la deuxième étape d'échantillonnage se fait par réseaux (Fortin, Côté et Fillion, 2006). L'échantillon comprend 14 répondants dont six provenant du SFPQ, quatre du SPGQ, un de l'IPFPC et trois de l'AFPC. Les répondants proviennent de six ministères : MESS, MTQ, MELS, SAAQ, ARC et DNFC.

Pour le type de devis choisi, descriptif comparatif, ce nombre est amplement suffisant pour obtenir des résultats significatifs (Fortin, Côté et Fillion, 2006 et Cohen, 1988).

2.3.4 Instrument de mesure

L'analyse de contenu est faite à l'aide d'une grille de codage représentant les mots et les thèmes qu'il est convenu d'examiner (voir tableau 2.2). Le codage débute donc par l'identification de l'innovation. Cette dernière est classée comme telle lorsqu'elle correspond à la définition d'une innovation que l'organisation touchée

s'est donnée. C'est donc à partir de la définition de l'innovation des répondants que nous avons déterminé ce qui est une innovation ou non. Une fois identifiée, l'innovation est classée selon le niveau auquel elle réfère (primaire, secondaire et tertiaire). Ce niveau correspond au degré de l'impact sur l'environnement et de l'ampleur du déploiement de l'innovation (3.2.2). C'est le chercheur-analyste qui détermine cette dernière classification. À partir du discours et du contenu des publications des syndicats, la position face à chacune des innovation est classé favorable ou non favorable.

Les catégories proposées possèdent les qualités préconisées par Aktouf (1987). En effet, dans l'élaboration des unités de catégorisation, nous avons veillé, dans la mesure du possible, à ce qu'elles soient exclusives, exhaustives, évidentes et pertinentes. En effet, en ce qui concerne l'exclusivité, la nature des innovations ne permet pas de respecter cette qualité. Les innovations peuvent effectivement toucher à la fois l'organisation du travail, les relations du travail et la gestion des ressources humaines. Le niveau (primaire, secondaire et tertiaire) de l'innovation est aussi identifié.

Tableau 2.2 : Identification et classement des innovations selon les syndicats

Id. Innovation	Définition	Type	Niveau	Position (discours)
-----------------------	-------------------	-------------	---------------	----------------------------

2.4 Procédé d'analyse

2.4.1 Analyse de contenu et analyse du discours

Chaque rencontre de groupe de discussion est enregistrée et les propos retranscrits à l'aide du logiciel Nvivo. Les idées, stratégies et concepts similaires abordés sont regroupés afin de faciliter l'analyse et les comparer entre eux. De plus, ces positions sont classées selon diverses catégories par rapport à certains types

d'innovation du travail. Une comparaison entre les syndicats du milieu fédéral ainsi que du milieu provincial est établie. L'analyse repose donc sur les propos des personnes interrogées en entrevues ainsi que sur les articles et mémoires rédigés par les représentants syndicaux.

CHAPITRE III

PRÉSENTATION DES RÉSULTATS

Le secteur public se différencie du secteur privé par l'obligation d'uniformiser les façons de faire et de rendre formel tout changement. L'étendue de son organisation ainsi que son mandat particulier de servir les citoyens, forcent le gouvernement à rendre officielles les nouvelles façons de faire. Ainsi, les innovations du travail dans la fonction publique passent le plus souvent par l'adoption de lois.

À travers la lecture des différentes publications des syndicats ainsi que des entrevues avec leurs principaux représentants, nous avons identifié plusieurs innovations du travail dans la fonction publique. Nous avons aussi recueilli leurs positions face à ces innovations. Dans ces documents écrits, l'information concernant les innovations est assez large. Les innovations et les positions des syndicats face à celles-ci sont, en effet, présentées à travers les écrits portant sur les réformes, les lois ou autres sujets pouvant toucher plusieurs petites innovations. Les entrevues nous ont, à cet effet, permis de mieux cibler les innovations, et ce, de façon plus précise et de confirmer, ou infirmer, leur position sur les différents thèmes.

Ce chapitre présente, dans un premier temps, un bref historique et les orientations des syndicats étudiés. Les résultats des entrevues semi-dirigées et la lecture des documents sont ensuite présentés (définitions et position face aux innovations selon le niveau de l'innovation), suivis d'une comparaison entre les syndicats œuvrant au fédéral et ceux du provincial.

3.1 Bref historique et orientations

3.1.1 Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)

L'AFPC existe depuis 1966. Elle a été créée par la fusion de 16 organismes nationaux, dont la Fédération du Service Civil du Canada et de l'Association du Service civil du Canada. En 2006, elle représente près de 150 000 employés de la fonction publique fédérale (ministères et agences) ainsi que du secteur privé tels que les Universités, des agences de sécurité et des casinos.

La mission de ce syndicat est très large. En effet, l'Alliance a pour raison d'être « d'aider ses membres à s'exprimer dans leur milieu de travail et dans leur communauté »⁵. Pour cela, elle œuvre dans différentes sphères et offre des services très diversifiés : action politique, assurance-invalidité, avantages sociaux et financiers, classification, communications et publications, droit des femmes, droits humains, éducation, équité en emploi, équité salariale, griefs et arbitrage, jeunes, négociations, retraites ainsi que santé et sécurité. En tant qu'agent négociateur, elle travaille pour obtenir à ses membres « un traitement juste et équitable, le respect dans leur milieu de travail, la sécurité d'emploi, une meilleure rémunération et des conditions de travail sécuritaires »⁶.

La structure de l'AFPC se compose de Sections locales, d'Éléments et de Régions. La Section locale est l'instance qui est en contact direct avec les membres de l'organisation. Elle est le lien qui unit les membres et le syndicat. La plupart des sections locales se rattachent à un Élément. Il existe 17 éléments et chacun représente un ministère, une agence ou un territoire. Finalement, le syndicat est aussi divisé en

⁵ <http://www.psac-afpc.org/what/what-f.shtml> (consulté le 13 novembre 2006)

⁶ <http://www.psac-afpc.org/about/who/who-f.shtml> (consulté le 13 novembre 2006)

sept régions où 23 bureaux régionaux collaborent étroitement avec les dirigeants de sections locales (Annexe C.1).

3.1.2 Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFPC)

L'IPFPC existe depuis 1920. Il représente 48 500 employés scientifiques et professionnels issus de la fonction publique fédérale et de quelques administrations provinciales. Son but est de protéger les droits des employés, mais ce n'est qu'en 1967, suite à l'adoption de la Loi sur les relations du travail, qu'il devient l'agent négociateur. Aujourd'hui, l'IPFPC négocie pour 41 groupes de professionnels de la fonction publique, et ce, avec 25 employeurs.

« La mission de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada est de représenter les membres collectivement et individuellement :

- par la prestation de services de négociation et de relations du travail, et d'autres services aux membres
- par la promotion et la défense des droits et intérêts des membres
- par la protection et la promotion des normes professionnelles
- grâce à un réseau efficace de représentants élus, de délégués syndicaux et de membres, et avec l'appui du personnel »⁷.

L'IPFPC est composée de représentants élus, d'employés salariés et de personnes nommées. La structure organisationnelle se divise en deux paliers parallèles, l'un par groupe et l'autre par région (Annexe C.2). Chaque groupe représente une profession. Cela permet de mieux cibler leurs priorités et d'adapter les stratégies de négociations en fonction de leurs besoins particuliers.

⁷ <http://mail.pipsc.ca/francais/aboutinstitute/missionstat.html> (consulté le 13 novembre 2006)

3.1.3 Syndicat des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ)

La constitution de ce syndicat apparaît en 1966 sous le nom de *Conseil syndical des professionnels du gouvernement du Québec* et regroupe six syndicats de professionnels : ingénieurs, agronomes, ingénieurs forestiers, arpenteur-géomètre, comptables agréés et syndicat interprofessionnel. En août 1966, une première convention collective est signée. En 1968, afin de se doter d'une structure plus forte, cinq de ces syndicats fusionnent pour créer le SPGQ. Ce n'est qu'en 1974 que le Syndicat des comptables agréés se joint au SPGQ.

La mission du SPGQ vise l'amélioration des conditions de travail et de vie non seulement pour ses membres, mais aussi pour l'ensemble de la collectivité professionnelle des salariés reliés à l'État québécois et travailleurs et salariés moins favorisés.

Le SPGQ :

- consacre son action à l'étude, à la défense et au développement des intérêts professionnels, sociaux et économiques de ses membres;
- constitue un outil collectif de réflexion, d'action et de promotion pour l'ensemble des professionnelles et professionnels salariés relevant directement ou indirectement de l'État québécois dans les secteurs public, parapublic, péripublic et municipal;
- s'efforce aussi d'aider les travailleuses et travailleurs moins favorisés, de lutter contre les inégalités et de favoriser la solidarité sociale⁸.

⁸ http://www.spgq.qc.ca/notre_syndicat.aspx?page=200413718161170952 (consulté le 13 novembre 2006)

Ce syndicat regroupe plus de 18 800 professionnels salariés œuvrant dans la fonction publique (ministères et organismes), dans les sociétés d'États (Loto Québec, Bibliothèque Nationale du Québec, etc.), dans les réseaux de l'éducation (Cégeps et commissions scolaires) et dans le domaine de la santé (Institut Phillippe-Pinel et CLSC).

La structure du SPGQ est assez complexe et regroupe les différents délégués et conseils autour d'un Comité exécutif (Annexe C.3). Le comité exécutif (2006-2009) regroupe sept personnes, dont le président, quatre vice-présidents, un trésorier et un secrétaire.

Chez les syndicats qui œuvrent au niveau provincial, l'Organisation du travail est un sujet important et abondamment discuté dans la documentation syndicale et dans les médias en général. En effet, la formation de comités ministériels où les parties patronale et syndicale s'assoient à une même table afin de discuter de thèmes communs sur l'organisation du travail a suscité un intérêt certain et parfois même de la controverse. En effet, l'adhésion à ces comités n'a pas fait l'unanimité chez tous les syndicats. Malgré cela, le Syndicat des professionnelles et des professionnels du gouvernement du Québec est toujours en faveur des Comités ministériels en organisation du travail (CMOT) et croit en l'utilité d'une telle collaboration.

« Il importe que nous participions aux comités en organisation du travail de nos ministères et organismes. C'est une bonne occasion de pouvoir influencer la prestation des services à la population et aussi l'incidence que les changements dans l'organisation du travail vont avoir sur notre vie au travail. C'est d'autant plus important que le gouvernement est à revoir en profondeur la prestation des services publics » (Eubank⁹, 2004)¹⁰.

⁹ L'identité des répondant demeure confidentielle. Toutefois, lorsqu'un nom apparaît, c'est que la source est issue d'un document écrit public et non des entrevues de cette études.

¹⁰ Info express 2004, , vol.2 no.1 (<http://www.spgq.qc.ca/publications/vol%202%20no1.pdf>)

3.1.4 Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ)

Le SFPQ est créé officiellement le 26 septembre 1962. Sa création est issue de la fusion de deux organisations, soit du Syndicat national des fonctionnaires provinciaux du Québec fondé en 1961 et d'un groupe de fonctionnaires de la région de Québec. En 1964, le SFPQ devient l'unique représentant des fonctionnaires et des employés de la fonction publique québécoise. Toutefois, ce n'est qu'en 1966 qu'il signe sa première convention collective avec l'aide de la CSN. En 1972, deux référendums confirment le désir d'autonomie des membres du SFPQ et mènent à la désaffiliation du syndicat avec la CSN. À la fin de l'année 1972, le SFPQ signe donc sa troisième convention collective à titre indépendant.

La mission du SFPQ consiste à :

- « assurer la défense des intérêts des membres dans leurs relations avec l'employeur;
- assurer la défense des intérêts économiques, politiques et sociaux des membres et le développement de leurs conditions de vie;
- faire la promotion des services publics comme moyen démocratique de répondre aux besoins de la population;
- agir comme un groupe de pression sociale sans appartenance politique, chargé de promouvoir un projet de société axé sur le développement démocratique, le partage, la solidarité et le progrès de la société ». (*Statuts*, chapitre 1, article 1.4¹¹)

Le SFPQ représente plus de 40 000 membres, dont 37 000 employés de bureau ou techniciens, répartis dans 56 ministères et organismes de la fonction publique québécoise. Afin de soutenir tous ces fonctionnaires, la structure du Syndicat est constituée de trois paliers : local, régional et national. Le palier national est l'instance suprême du Syndicat. Il est constitué principalement de l'exécutif national, du Congrès et du Conseil syndical. Le palier régional regroupe 8 régions du

¹¹ http://www.sfpq.qc.ca/Le_Syndicat/Qui_sommes-nous/pdf/archives/Statuts_SFPQ.pdf

Québec. Ces régions sont divisées selon la géographie du territoire et regroupent les sections locales (Annexe C.4).

Durant les premières années de la formation des CMOT, le SFPQ était fortement impliqué dans le processus de consultation. Pour le syndicat, ces comités étaient un bon moyen de promouvoir les intérêts de ses membres. D'ailleurs, une entente avait été signée à cet effet dès l'entrée en vigueur des CMOT afin de garantir un niveau de participation, la protection des emplois et des conditions de travail des membres. Ce processus de participation conjointe convenait bien au SFPQ, car il respectait ses objectifs fixés : le maintien et l'amélioration de l'emploi, le maintien et l'amélioration des conditions de travail, la garantie des services à la population, la contribution au développement économique et l'amélioration de la qualité de vie au travail.

Toutefois, avec les nombreux changements dans la gestion publique survenus avec l'ascension d'un nouveau gouvernement en 2004, le mandat des CMOT a aussi été amené à changer. L'arrivée des nouvelles politiques des PPP et le non-renouvellement de la main d'œuvre amènent la perte de l'expertise et la surcharge de travail. De plus, avec l'objectif du gouvernement de réduire la taille de l'État de 20 %, il devient clair pour le SFPQ qu'il lui est maintenant impossible de maintenir sa mission syndicale en organisation du travail à l'intérieur des CMOT. Ainsi, « en juin 2004, le Syndicat suspendait sa participation aux différents comités d'organisation du travail (OT) afin de dénoncer la « réingénierie » de l'État et ses effets destructeurs »¹².

¹² http://www.sfpq.qc.ca/Dossiers_syndicaux/Relations_de_travail/index.php

3.2 Résultats des entrevues semi-dirigées et de la lecture des documents

3.2.1 Définition de l'innovation

3.2.1.1 Alliance de la Fonction Publique du Canada (AFPC)

Pour les représentants de l'Alliance, l'innovation dans la fonction publique découle principalement de la Loi sur la Modernisation de la Fonction publique. L'innovation constitue un changement. Ce changement ne s'avère pas nécessairement positif et ne mène pas obligatoirement à une situation meilleure. Toutefois, il est difficile de considérer un changement obligatoire comme étant une innovation.

3.2.1.2 Institut des professionnels de la Fonction Publique du Canada (IPFPC)

Pour les représentants de l'IPFPC, l'innovation représente des changements qui sont idéalement positifs. Ces changements doivent avoir pour but l'amélioration. De la modernisation de la fonction publique est issue la modification des lois en vigueur depuis près de 40 ans. Ces modifications, bien qu'elles ne soient pas toujours perçues positivement par les acteurs, sont considérées comme étant des innovations puisqu'elles représentent un changement ayant pour but d'apporter des changements positifs au monde du travail.

3.2.1.3 Syndicat des professionnelles et des professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ)

Les représentants du SPGQ voient l'innovation comme étant un changement et une nouveauté. L'innovation est d'apporter une nouvelle façon de faire, de nouvelles idées et approches. Il s'agit de changer les méthodes et les patterns établis. Les répondants mettent l'accent sur le caractère temporel de l'innovation. Ce qui est considéré comme étant innovateur à une certaine période peut ne plus l'être à un

moment ultérieur. Pour être considéré comme une innovation, le changement doit être quelque chose qui ne s'est jamais fait.

3.2.1.4 Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ)

Bien que la définition de l'innovation demeure assez ouverte pour les représentants du SFPQ, elle est toutefois plus complexe. L'innovation est perçue comme un changement et une nouveauté. Ce changement doit être structuré, documenté et souple. Il est issu d'une entente entre deux parties : l'employeur et les employés ou leurs représentants. C'est une manière créative de travailler qui a pour objectif d'améliorer même si elle n'est pas toujours positive selon les acteurs concernés.

3.2.2 Innovations du travail répertoriées

À l'aide de la documentation publiée par les syndicats ainsi que des entrevues avec leurs représentants, nous avons isolé plusieurs innovations qui touchent particulièrement les employés de la fonction publique. Les innovations retenues sont celles que les représentants ont identifiées comme étant des innovations ainsi que les innovations répertoriées dans les publications syndicales et qui ont été confirmées par leurs représentants comme étant des innovations. Ces dernières sont classées par le chercheur-analyste selon l'ampleur du déploiement de l'innovation dans la fonction et selon le degré d'impact sur l'environnement dans lequel elles sont implantées. Ainsi, une innovation peut être implantée à l'ensemble de la fonction publique, dans un ministère, un département, un groupe de professionnels, un groupe syndical ou encore dans une région locale seulement. Les effets de l'innovation sur le travail et l'organisation, indépendamment de l'envergure de son déploiement, peuvent être faibles, moyens ou élevés.

Tableau 3.1 : Niveaux des innovations

Degré de l'impact sur l'environnement	Ampleur du déploiement de l'innovation		
	Local	Ministère/ Département	Ensemble de la fonction publique
Élevé	Secondaire	Primaire	Primaire
Moyen	Tertiaire	Secondaire	Primaire
Faible	Tertiaire	Tertiaire	Tertiaire

Pour chacune des innovations répertoriées, nous avons donc identifié son degré d'impact sur l'environnement et l'ampleur de son déploiement. Ainsi, une innovation comme Service Canada qui modifie considérablement l'environnement (soit par un changement dans la nature du travail, de son lieu ou des façons de faire) et qui s'effectue dans l'ensemble de la fonction publique serait classée au niveau primaire. Par opposition, une innovation de niveau tertiaire, comme un Service de Garderie, a peu d'impact sur l'environnement de travail, bien qu'il peut être implanté au niveau local ou à l'ensemble de la fonction publique.

3.2.2.1 Niveau primaire

Dans la catégorie primaire, nous avons donc inclus les innovations qui touchent l'ensemble de la fonction publique et qui ont un impact sur l'environnement de moyen à élevé. Ce sont des innovations à grand déploiement ayant des répercussions sur l'ensemble des membres de l'organisation qu'est la fonction publique, voire même des citoyens en général. La privatisation, Service Canada, Gouvernement en direct et la Loi sur l'administration publique se retrouvent donc dans cette catégorie. Nous incluons aussi à ce niveau, les innovations qui ne touchent que quelques ministères ou départements, mais qui ont un impact élevé sur l'ensemble de la communauté des travailleurs (tableau 3.2). Par exemple, la convergence et la fusion des services météo ne touchent que quelques ministères, mais ont des répercussions élevées sur les acteurs de l'organisation touchés et sur la population en général.

PRIMAIRE				
INNOVATIONS	Syndicat(s) touché(s)			
	AFPC	IPFPC	SPGQ	SFPQ
Privatisation/Restructuration (eau, pépinières)	✓	✓		✓
Loi sur l'agence des partenariats publics privés du Québec (Loi 61) (construction des prisons, gestion de l'eau, etc.)			✓	✓
NTER (PPP)			✓	
Loi sur l'Agence du revenu du Canada	✓			
Service Canada	✓	✓		
Service Québec			✓	✓
Fusion de centres de services météorologiques	✓			
Loi sur la Modernisation de la Fonction Publique	✓	✓		
Loi sur l'administration publique				✓
Gouvernement en direct	✓			
Nouvelle Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (Projet de Loi C-25)	✓			
Modernisation de la GRH		✓		
Réforme du gouvernement		✓		
Sous-traitance (Loi 31)			✓	✓
Convergence			✓	✓
Partenariat public public (PuP)			✓	
Reingénierie/Modernisation			✓	✓
Centre de communication avec la clientèle				✓
Centre de gestion des équipements roulants (CGÈR)			✓	✓

3.2.2.2 Niveau secondaire

Les innovations de niveau secondaire affectent l'organisation de façon plus modérée comparativement aux innovations primaires. Ces innovations médianes sont représentées par des changements qui touchent de un à trois ministères ou départements et qui ont un degré d'impact moyen sur l'environnement. Nous y incluons le processus de dotation plus rigide, la consultation et les CMOT. Les innovations secondaires peuvent aussi représenter un changement au niveau local, mais ayant un impact élevé sur l'organisation comme le télétravail et le centre de courrier messagerie.

SECONDAIRE				
INNOVATIONS	Syndicat(s) touché(s)			
	AFPC	IPFPC	SPGQ	SFPQ
Processus de dotation plus rigide	✓			
Processus de dotation qui favorise les minorités visibles	✓			
Relève : stage aux jeunes	✓			
Relève : formation 5 jours à Regina	✓			
Centralisation du recouvrement des comptes	✓			
Décentralisation du pouvoir de dotation des ministères	✓			
Loi sur la dénonciation (S-13)	✓			
Politique d'emploi à durée déterminée	✓			
Projet de loi C-12 : Équité et condition féminine	✓			
Équité en dotation et discrimination	✓			
Amélioration conjointe (loi RT art. 9 et 10)	✓			
Amélioration conjointe (prog. arrêter de fumer)	✓			
Consultation	✓	✓		
Coupure dans la dotation	✓			
Nouveau système de dotation		✓		
Concertation		✓		
Services partagés		✓		
Impôt Internet		✓		
Conciliation travail-famille		✓	✓	✓
Loi modifiant la charte de la langue française (Loi 104)			✓	
Nouvelle politique de gestion des RH			✓	
Aménagement et réduction du temps de travail (ARTT)			✓	✓
Nouvelle classification générale (NCG)	✓	✓	✓	✓
Loi sur l'Équité salariale			✓	✓
Allègement administratif			✓	
Gestion participative			✓	
Horaire variable			✓	
Télétravail			✓	✓
Prêt de service				✓
Loi 57 (Loi sur l'aide aux personnes et aux familles)				✓
Projet de Loi 34 Loi sur le ministère du Développement économique et régional				✓
Loi sur le régime de négociation des conventions (Projet de Loi 30)				✓
CMMRP				✓
CMOT				✓
Secrétariat intersyndical			✓	✓
Centre de courrier messagerie			✓	✓
Plate forme pour une administration forte et démocratique				✓
Conception renouvelée de la GRH				✓
Gestion de performance				✓
Programme d'embauche des jeunes				✓

3.2.2.3 Niveau tertiaire

Le niveau tertiaire regroupe les innovations dont le degré d'impact sur l'environnement de travail des employés et sur les citoyens est faible, et ce, peu importe l'étendue de l'innovation dans la fonction publique. Le service de garde, la Clé d'or et le congé préretraite en sont des exemples. Nous y avons aussi inclus les innovations de niveau local ayant un impact moyen sur l'environnement tel que le Plan d'apprentissage mixte.

TERTIAIRE				
INNOVATIONS	Syndicat(s) touché(s)			
	AFPC	IPFPC	SPGQ	SFPQ
Test MDN pompier	✓			
Loi sur l'Office d'investissement	✓			
Nouvelle structure syndicale		✓		
Modification du mandat de grève		✓		
Service de garderie	✓			
Système de gestion informel des conflits	✓			
Plan d'apprentissage mixte (PAM)	✓			
Programme de participation des minorités		✓		
Formation en ligne		✓		
Présentations conjointes		✓		
Congé préretraite		✓		
Relève au syndicat du SPGQ			✓	
Relève dans la fonction publique et mentorat		✓	✓	
Santé et sécurité au travail (Loi C-13)	✓	✓	✓	✓
Programme de retraite		✓	✓	
Coaching			✓	
Classement électronique/Programme gestion documentaire			✓	
Clé d'or			✓	
Programme de reconnaissance			✓	
Programme de déménagement			✓	
Horaire compensatoire			✓	
Évaluation du personnel			✓	
Évaluation des gestionnaires qualité de vie au travail			✓	
Comité paritaire sur l'absentéisme				✓
Négociation raisonnée				✓
Programme d'accueil				✓
Politique Harcèlement et violence			✓	✓
Programme sur la santé mentale				✓
Programme d'aide aux employés				✓
Rachat de congés				✓
Programme de relève			✓	✓
Transformation des haltes routières			✓	✓

3.2.3 Position des syndicats selon le niveau de l'innovation

Le niveau de l'innovation semble, à première vue, influencer la position des syndicats. Plus une innovation implique un changement important dans l'organisation, moins ces syndicats ont une tendance à être favorable à cette innovation. En effet, tel que discuté au premier chapitre, les syndicats sont reconnus pour être plutôt conservateurs et peu enclins au changement. Toutefois, l'étude des résultats obtenus montre une nuance importante quant à cet a priori. Cette nuance sera présentée au chapitre 4. Cette section présente une comparaison entre les différents syndicats étudiés selon le niveau de l'innovation, soit primaire, secondaire et tertiaire. Le classement de ces innovations est résumé (Annexe B.1).

3.2.3.1 Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC)

Nous avons répertorié vingt-sept innovations du travail qui touchent particulièrement les membres de l'Alliance de la fonction publique du Canada (Annexe B.1). De ces vingt-sept innovations, sept sont de niveau primaire, 15 sont de niveau secondaire et cinq sont de niveau tertiaire. La position du syndicat face à ces innovations semble varier selon le niveau de l'innovation. En effet, aucune des sept innovations primaires n'est accueillie favorablement par ces derniers, alors que l'AFPC est favorable à neuf des quinze innovations secondaires ainsi qu'à trois des six innovations tertiaires. Ce faible échantillon est toutefois peu révélateur de la position sous-jacente du syndicat. Cela nous oblige donc à approfondir de façon plus qualitative les propos lus et discutés au cours des entrevues.

Innovations Primaires

L'Alliance n'est en faveur d'aucune des innovations primaires répertoriées : privatisation, Service Canada, Fusion de ministères, LMFP, etc. En 2000, la présidente de L'AFPC, Nycole Turmel, souligne d'ailleurs leur désaccord face à la privatisation, une innovation primaire :

« La privatisation des services de la fonction publique fédérale a une incidence négative sur les services dans les collectivités d'un bout à l'autre du pays, de même que chez les travailleuses et les travailleurs à l'emploi du secteur public fédéral. Nous entendons poursuivre la lutte contre la privatisation des services et la sous-traitance » (dans Communiqué 2000)¹³.

Les arguments des représentants syndicaux sont nombreux face aux innovations primaires. Leur refus d'adhérer aux changements, qui sont le plus souvent proposés par le gouvernement, tient à leur impact négatif sur la communauté en général et sur les travailleurs de la fonction publique. Tout d'abord, ses représentants mentionnent à plusieurs reprises l'impact de ces innovations sur la qualité et la diminution de services qu'elles occasionnent. En effet, les changements implantés jusqu'à présent montrent que les employés n'ont plus les moyens d'offrir une prestation à la hauteur de leurs exigences et de celles des citoyens. Ils sont moins nombreux à pouvoir répondre à la demande et cela se manifeste, entre autres, par l'augmentation des délais d'attente et par la réduction, voire même l'abolition, de services dans certaines régions. Les propos de Madame Turmel vont en ce sens.

« Le personnel de ces centres de service devra apprendre à composer avec plusieurs lois et règlement complexes. Notre expérience dans les centres d'appels gouvernementaux nous démontre que le personnel n'a pas suffisamment de temps pour apprendre les changements législatifs. Nous craignons que la qualité des services sera compromise par cette volonté de tout mettre sous un même toit » (Nycole Turmel, dans Communiqué 2005)¹⁴.

¹³ <http://www.psac.com/COMM/NEWS/2000/51-1000-f.htm> (consulté le 16 mars 2008)

¹⁴ <http://www.psac.com/news/2005/releases/11-0205-f.shtml> (consulté le 16 mars 2008)

« La présidente nationale [...], Nycole Turmel, estime que pour sa part que l'Agence a plutôt tenté jusqu'à maintenant de réduire le service offert » (Communiqué 2005)¹⁵.

De plus, ces changements entraînent la réduction des répondants à la clientèle et des services aux comptoirs. Dans ce contexte, c'est bien souvent le client qui en souffre.

« Ça, c'est un début où on restreint le client qui vient (au comptoir de service), [il] est captif ».(Entrevue – représentant AFPC)

Un autre élément qui ne favorise pas l'adhésion de l'Alliance aux innovations primaires est le sentiment de n'être pas impliqué dans le processus. Bien qu'au début le syndicat ait été impliqué dans de nombreux comités sur les questions leur concernant, il a bien vite été écarté de toute influence sur les décisions importantes. Par exemple, suite au projet de la Modernisation de la Fonction Publique (Loi C-25), l'AFPC a publié une série de recommandations¹⁶ à l'attention du gouvernement. Toutefois, aucune de ces suggestions n'a été retenue. Malgré la présence de comités de consultation et la naissance de l'amélioration conjointe, l'Alliance ne se sent pas écoutée par le gouvernement et se questionne sur son véritable pouvoir décisionnel. Les recours des syndicats sont rendus longs et fastidieux et, de plus, ils en ressortent maintenant rarement gagnants.

« On a plus le droit qu'on avait. Pire, on en a encore moins. Avant, on avait... on a moins de recours. Au niveau des recours, avant tu... il faisait un concours, il y avait une liste puis là tu faisais appel. Puis ultimement, si tu avais raison, ben il le recommençait le concours. Il y avait eu des erreurs, puis on a forcé l'employeur à recommencer à zéro puis faire ses devoirs comme il aurait dû le faire ».(Entrevue – représentant AFPC)

¹⁵ <http://www.psc.gc.com/news/2005/releases/49-1205-f.shtml> (consulté le 16 mars 2008)

¹⁶ <http://www.psc.gc.com/issues/modernization/273-03-m%E9moire.pdf> (consulté le 16 mars 2008)

Aux dires des représentants interrogés, les grands changements dans les processus et procédures administratives ne permettent plus aux employés de faire appel lors de mésentente. Les nouvelles lois empêchent le recours des employés et favorisent le pouvoir de l'employeur par des lois laissant place à l'interprétation.

Les innovations primaires proposées par le gouvernement amènent une réduction des effectifs à temps complet (ETC) que le syndicat ne veut pas cautionner. Cette réduction se fait par la réduction directe des effectifs, mais aussi, parfois, de façon plus indirecte en ne renouvelant pas les départs à la retraite par exemple.

« On coupera pas des postes, mais il y a beaucoup de postes qui ne seront pas renouvelés. Fait qu'au bout de la ligne, oui ça va avoir coupé des postes de qualité ». (Entrevue – représentant AFPC)

« Dans un contexte où une population aux besoins croissants augmente, les coupes d'emploi auront pour effet de réduire le niveau de services offerts à la population canadienne » (Pierre Lebel, 2005)¹⁷.

L'État détient une panoplie d'informations confidentielles sur chacun de ses citoyens. Le caractère privé de ces informations est tenu confidentiel par le biais d'une réglementation rigoureuse dans la fonction publique. Chaque employé est tenu par le secret professionnel. Ainsi, la sous-traitance et la privatisation causent un problème majeur pour ce syndicat. L'AFPC est contre le transfert de ses opérations, tel que le GED, car cela pourrait porter atteinte à une des valeurs fondamentales : la confidentialité.

Le « GED pourrait comporter un risque substantiel pour la confidentialité et le caractère privé des renseignements sur les personnes que possède le gouvernement. Ce risque est accru si l'organisme détenant les renseignements est sous le contrôle d'intérêts privés et échappe au contrôle et à la réglementation de l'État » (AFPC, 2001)¹⁸.

¹⁷ Communiqué 2005 : <http://www.psac.com/news/2005/releases/41-0805-f.shtml> (Consulté le 16 mars 2008)

¹⁸ Mémoire, La Privatisation : <http://www.psac.com/issues/privatization/cfia-f.shtml> (Consulté le 17 mars 2008)

Innovations Secondaires

La position de l'Alliance face aux innovations secondaires est assez partagée. Ce syndicat est favorable à neuf des quinze innovations secondaires et, par conséquent, non favorable à six. L'une des principales raisons qui poussent l'Alliance à ne pas approuver les innovations de ce type est l'ouverture au patronage.

« Par contre, ça a ouvert aussi la porte au patronage où est-ce que tu as un employeur qui décide unilatéralement de nommer celui qu'il veut dans son entourage même si ce n'était pas le plus performant » (Entrevue - représentant AFPC).

Dans ce même ordre d'idées, ce syndicat perçoit que son pouvoir est limité à plusieurs égards vis-à-vis de l'employeur.

« Mais malheureusement, qu'est-ce qui lie les mains du syndicat et des employés, c'est que lors de ces révisions-là, le syndicat peut être là à titre d'observateur seulement [...] Pis le seul temps où tu vas avoir le droit de parler, c'est si l'employeur te permet de défendre ton membre » (Entrevue - représentant AFPC).

En ce qui concerne les programmes de relève, on pourrait croire que le syndicat est en faveur de ces innovations, car ils ont pour but de favoriser l'embauche. Toutefois, ces nouveautés sont perçues de façon négative par l'Alliance. Pour eux, sous ces programmes se cache un gain davantage pécuniaire pour le gouvernement. Ils ne servent pas seulement à favoriser l'insertion des jeunes dans la fonction publique ou encore à mieux former la relève aux besoins changeants. Ces programmes servent principalement à réduire les coûts de mains-d'œuvre et portent bien souvent atteinte à la sécurité même des étudiants embauchés et des citoyens. Par exemple, le Ministère des Douanes engage des étudiants comme agent aux postes frontaliers. Ces jeunes sont sous rémunérés comparativement aux employés réguliers et ils sont moins bien formés.

« Eux autres (le gouvernement), ils amènent ça comme une innovation. On donne l'expérience de travail aux jeunes. Mais moi, je veux dire, en tout cas, je le vois pas comme ça. Même que ça peut être dangereux pour eux »(Entrevue – représentant AFPC).

L'alliance de la Fonction Publique du Canada est toutefois favorable à de nombreuses innovations secondaires. D'abord, à cause de la nécessité d'un changement dans les divers secteurs touchés : pour ne nommer que la classification des emplois, l'équité en matière d'emploi et la santé et sécurité au travail. Ce qui caractérise principalement toutes ces innovations est la forte collaboration entre le syndicat et la partie patronale.

« Moi j'apprécie au même titre qu'Isabelle qu'il semble avoir plus de consultation » (Entrevue – représentant AFPC).

Toutefois, pour que le personnel syndical adhère à l'innovation, la consultation doit être véritable; c'est-à-dire qu'il doit y avoir un véritable échange et que le syndicat ait un véritable pouvoir d'influencer le déroulement des changements.

Innovations tertiaires

Des innovations répertoriées par l'AFPC, seulement cinq sont de niveau tertiaire. L'AFPC est en faveur de trois d'entre elles. Deux des innovations jugées favorables à l'Alliance favorisent un meilleur échange entre les parties patronale et syndicale. La troisième innovation favorise, quant à elle, la conciliation famille-travail en offrant un service de garde aux employés.

« Ça aussi c'est intéressant parce que le système de gestion de conflits nous ramène à essayer de créer une discussion positive (...) » (Entrevue – représentant AFPC).

« Nous sommes extrêmement fiers des résultats de notre collaboration avec le STTP et le Centre préscolaire au regard de ce projet ¹⁹ » (AFPC, 2002, p. 2)²⁰.

L'AFPC n'est pas en faveur de deux innovations proposées par le gouvernement : le test MDN pour les nouveaux pompiers et la Loi sur l'Office d'investissement. D'une part, ce syndicat juge que le nouveau test imposé aux candidats est discriminatoire et qu'il « enfreint la Loi canadienne sur les droits de la personne (LCDP) sur la base du sexe et de l'âge » (Communiqué 2002²¹). De plus, selon le vice-président exécutif national de l'AFPC, John Gordon, « il n'y a aucune preuve à l'effet que le respect de cette norme arbitraire est requis pour l'exercice sécuritaire et efficace des tâches des pompiers²² ». D'autre part, l'Alliance s'affirme aussi contre la Loi sur l'office d'investissement qui « allait permettre au gouvernement fédéral de s'approprier environ 30,2 milliards de dollars des comptes de pension de retraite des employés de la fonction publique, de la GRC et des Forces canadiennes »²³.

3.2.3.2 Institut des professionnels de la fonction publique du Canada (IPFPC)

L'IPFPC a révélé vingt-trois innovations qui touchent principalement les membres de leur organisation, dont six primaires, sept secondaires et dix tertiaires. Les représentants syndicaux de cette organisation sont favorables à plus de la moitié des innovations répertoriées. En effet, ils appuient trois des six innovations primaires, 4 des sept innovations secondaires, ainsi que sept des dix innovations tertiaires.

¹⁹ <http://www.psac.com/COMM/UPDATE/vol14-13/14-13-f.htm> (Consulté le 17 mars 2008)

²⁰ Parlons syndicat, vol. 14, no. 13

²¹ <http://www.psac.com/COMM/NEWS/2002/13-0302-f.htm> (Consulté le 17 mars 2008)

²² <http://www.psac.com/COMM/UPDATE/vol14-4/14-4-f.htm#2> (Consulté le 17 mars 2008)

²³ <http://www.psac.com/news/2008/releases/01-0108-f.shtml> (Consulté le 17 mars 2008)

Innovations Primaires

Les médias sont nombreux à insister sur l'insatisfaction des syndicats face à la modernisation de l'État. Toutefois, les manifestes de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada contre les remaniements de l'État s'attaquent plus à la forme plutôt qu'à l'idée de la transformation proposée. En effet, l'IPFPC reconnaît qu'un changement important au niveau des ressources humaines est nécessaire. D'ailleurs, même les employés de la fonction publique du Canada ont indiqué lors d'un sondage en 2002 « la nécessité d'entreprendre une réforme et une modernisation complètes des ressources humaines de la fonction publique » (Steve Hindle, dans Communiqué de presse 25 nov. 2002).

Les arguments de l'Institut en ce qui concerne les innovations primaires tiennent principalement sur l'incidence négative des changements proposés par l'État sur le service, le personnel et les citoyens ainsi que de l'incapacité du privé à répondre aux besoins qui sont présentement desservis par le secteur public.

« Les compressions annoncées par le nouveau ministre de la production alimentaire, Paul Robichaud auront un effet dévastateur sur l'industrie agricole, les fonctionnaires provinciaux et, par ricochet, sur le grand public » (IPFPC, Communiqué de presse 31 mars 2000).

« Il est irresponsable et irréaliste de croire que le secteur privé puisse, du jour au lendemain, absorber le travail effectué par les fonctionnaires » (IPFPC, Communiqué de presse 31 mars 2000).

Le mécontentement de l'IPFPC face à la Loi sur la Modernisation de la Fonction publique est flagrant. Bien que l'Institut reconnaisse qu'il y ait un important besoin de changement dans la fonction publique, particulièrement au niveau des RH, il est toutefois contre les mesures prises par le gouvernement. Il va même jusqu'à la

qualifier de « monstrueuse » : « La monstrueuse Loi sur la modernisation de la fonction publique (LMFP) va-de-l'avant » (Magazine communication, 2004, p.4)²⁴.

Innovations Secondaires

Les innovations secondaires répertoriées par l'IPFPC sont au nombre de sept. Ce syndicat appuie quatre d'entre elles : la consultation, les services partagés, Impôt Internet et la conciliation travail-famille. Plusieurs ministères et organismes liés à ce syndicat voient en la consultation un avantage. Cela permet de faire avancer les dossiers et de trouver des solutions communes aux deux parties (syndicat et patronat).

« Nous, on voit des avantages à cela, puis tant qu'on va être capable de s'asseoir avec l'employeur, puis qu'on a une relation franche et honnête ça va bien aller »(Entrevue - représentant IPFPC).

Bien que les programmes de Services partagés et Impôt Internet impliquent des coupures de personnel ou simplement un non-renouvellement des postes, ce syndicat est tout de même en faveur de ces innovations. En effet, malgré l'impact négatif sur les ETC, l'Institut reconnaît que ce type d'innovation permet d'augmenter l'efficacité de la fonction publique tout en enrichissant le travail des employés de la fonction publique.

« On ne peut pas être contre ça. Dans le fond, ils vont prendre le même équipement, ils vont pouvoir acheter plus d'équipement avec le même argent, développer de l'expertise, des centres d'expertise... »(Entrevue — représentant IPFPC).

« Les gens aiment ça. Au Revenu, nous autres... ça nous enlève du travail. [...] Là, on sauve sur le *storage*, puis ces choses-là »(Entrevue - représentant IPFPC).

La diminution des emplois à temps complet (ETC) dans la fonction publique est rarement bénéfique selon l'Institut. Les cas cités plus haut sont de rares

²⁴ Magazine communication, vol 30, no02

exceptions. De façon générale, l'IPFPC est défavorable aux coupures au niveau de la dotation. En effet, dans plusieurs situations ces coupures nuisent à la sécurité des employés et ont un impact négatif sur la qualité des soins de santé.

« Selon l'institut professionnel de la fonction publique du Canada, la récente décision rendue par les dirigeants du Service correctionnel en vue de diminuer les niveaux de dotation pourrait fort bien mener à une situation qui mettrait la vie d'un grand nombre de ses employés en danger » (IPFPC, Communiqué de presse 17 mai 2000).

« La qualité des soins de santé en souffrira, car les employés devront tenter de maintenir les mêmes niveaux de services avec moins de ressources » (IPFPC, Communiqué de presse 17 mai 2000).

Innovations Tertiaires

Les innovations tertiaires sont des changements qui affectent peu la structure organisationnelle. Elles n'amènent pas un remaniement important de ce qui se fait déjà dans l'organisation. De façon générale, l'Institut est favorable à ce genre d'innovation, car la plupart apportent des améliorations mineures qui facilitent toutefois la manière dont le travail se fait et dont les services sont produits. Le mentorat chez les délégués syndicat est l'une des innovations appuyées par le syndicat, car il répond au besoin des délégués syndicaux :

« C'est une manière de favoriser la croissance personnelle et de répondre aux besoins organisationnels » (Entrevue – représentant IPFPC).

Le congé préretraite est aussi apprécié par les représentants interrogés :

« Puis, c'est un remerciement pour rester au travail dans le fond. Toutes des petites choses comme ça qui... que les autres ont pas. Puis c'est très flexible au niveau des pensions » (Entrevue – représentant IPFPC).

De plus, l'IPFPC appuie les recommandations du gouvernement en ce qui concerne la discrimination positive des minorités visibles.

« L'Institut professionnel de la fonction publique du Canada félicite le Groupe de travail sur la participation des minorités visibles dans la

fonction publique du Canada pour son dévouement sans borne lorsqu'il s'est agi de revoir et d'appuyer un grand nombre de recommandations déposées aujourd'hui » (Communiqué de presse, 2000).

L'institut n'est pas favorable à tous les petits changements proposés par le gouvernement. Par exemple, le nouveau programme de retraite, la nouvelle structure et la Norme générale de classification sont des innovations dont l'implantation inquiète les représentants syndicaux. D'abord, parce que ces changements ont des répercussions négatives sur la situation financière des futurs retraités et alourdissent la tâche des employés en fonction.

« Si les ententes de retraite anticipée sont financées à l'aide de la caisse de retraite, alors les employés actuels et éventuels feront les frais de ces départs prématurés » (Communiqué de presse, 27 janvier 2000).

« Les répercussions se révéleront lourdes pour les employés, les retraités et les citoyens... » (Communiqué de presse 31 janvier 2000).

Bien que le syndicat constate l'importance d'une nouvelle classification des postes afin d'établir un constat juste et équitable pour tous, le syndicat n'est pas en faveur de la démarche proposée par le gouvernement.

« La Norme générale de classification (NGC) ne laisse présager rien de bon pour les relations du travail dans la fonction publique fédérale » (Steve Hindle, 2000²⁵).

Finalement, une nouvelle structure syndicale qui regroupe tous les corps de travail peut sembler, à prime à bord, un avantage considérable pour les relations du travail. En effet, cette structure, proposée par le gouvernement, regroupe toutes les unités syndicales à un même endroit afin de réduire le nombre d'interactions entre l'employeur et le syndicat. Toutefois, cette structure, trop simpliste selon le syndicats, ne permet pas de considérer les besoins propres à chacune des unités de travail.

²⁵ Magazine communication, vol.26, no.1, p3.

« Je ne suis pas faveur d'une fusion pour de nombreuses raisons telles que l'autonomie de groupe, la cotisation et notre structure. [...] Je suis plutôt en faveur d'une plus grande collaboration. Depuis le retour à la négociation collective de 1997, il est devenu évident que le gouvernement tente une approche unique aux nombreux problèmes en relations du travail, quel que soit le nombre de groupes ou de syndicats » (Steve Hindle, 2000²⁶).

3.2.3.3 Syndicat des professionnelles et des professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ)

Les répondants sont majoritairement non favorables aux innovations dites primaires (cinq des sept innovations). Ils ont une opinion mitigée en ce qui concerne les innovations secondaires (favorable à douze des seize innovations nommées). Finalement, ils sont en faveur des quatorze innovations tertiaires présentées.

Innovations Primaires

Le syndicat des professionnelles et des professionnels du gouvernement du Québec est favorable à deux des innovations primaires répertoriées, soient le partenariat public-public (PuP) et le Centre de gestion de l'équipement (CGER).

Le centre de gestion des équipements roulants est une innovation que les syndicats, dont le SPGQ, attendaient avec enthousiasme. Avant le CGÈR, le transport était géré de façon indépendante dans les différents ministères et agences. Il n'existait pas de communication entre les autres organisations gouvernementales. Chaque organisation avait sa petite flotte de véhicules et son service d'entretien et de réparation. Lorsqu'un besoin se manifestait et qu'aucun véhicule n'était disponible, les organisations faisaient affaire avec le privé. L'arrivée du CGÈR permet de

regrouper tous les véhicules et services d'entretien appartenant au gouvernement sous un même toit ce qui crée plusieurs avantages : une création de 400 emplois et des coûts 30 % moins chers comparativement au privé.

Il existe certains services dispensés par l'État qui peuvent difficilement être administré par le privé. La gestion de l'eau potable en est un exemple. L'eau est un besoin vital et, par conséquent, elle doit être de qualité. Par le passé, l'État a fait affaire avec le privé, en partenariat public-privé, pour la gestion d'une partie de ses infrastructures d'eau potable. Toutefois, le caractère lucratif, entre autres, de ces types d'entreprises a conduit à une mauvaise gestion de la qualité de l'eau. Plusieurs de ces ententes, telles que Vivendi et Suez-Lyonnaise, ont dû prendre fin. Une solution à ce conflit d'intérêt des divers secteurs est le partenariat public-public.

« Cette refonte a permis d'apporter des améliorations à la qualité de l'eau, et de produire des économies qui ont pu être réinvesties dans le système plutôt que dans les profits des entreprises » (Pierre Eubanks 2004, p.12)²⁷.

Le SPGQ est non favorable à plusieurs des innovations primaires soulevées par la documentation et par les représentants syndicaux. Ces innovations sont la réingénierie, la sous-traitance, Service Québec, la Loi sur les partenariats publics privés du Québec, plusieurs PPP et la convergence.

La sous-traitance est un enjeu important pour ce syndicat. Bien qu'il soit non favorable à son utilisation, il ne peut toutefois pas empêcher sa pratique dans le secteur public. Cependant, le SFPQ tente, à tout le moins, de réglementer son usage à travers la convention collective.

²⁶ Magazine communication, vol. 26 no.2, p.3

²⁷ Journal Info express, vol.13, no. 3

Dans le magazine Enjeux (2002), la position du syndicat face à la sous-traitance est énoncée :

- « Conserver, au sein d'une fonction publique professionnelle neutre, compétente, accessible et efficace, le contrôle de la réalisation de la mission de l'État québécois et la mémoire de l'organisation afin de garantir la prestation de services de qualité, accessible et au meilleur coût aux citoyennes et aux citoyens.
- S'assurer de l'utilisation optimale des professionnelles et professionnels du SPGQ, au sein de la fonction publique, du maintien et du développement de leur expertise et de la préparation de leur relève.
- Diminuer de façon significative le recours à la sous-traitance dans les ministères et les organismes en limitant l'octroi de nouveaux contrats, en rapatriant à l'interne un maximum d'activités réalisées à l'externe et en contribuant à la démonstration que l'embauche est plus rentable que l'octroi de contrats »²⁸.

La position du syndicat face à Service Québec est assez mitigée. Il est en accord avec le principe d'améliorer la prestation de service via les nouvelles technologies de l'information Internet. Toutefois, comme la population réclame toujours un service au comptoir en combinaison avec les coupures de personnel, cela crée un engorgement dans les bureaux et, par conséquent, une surcharge de travail et une diminution de la qualité de service.

« C'est correct qu'il y ait des innovations, les services en ligne, les services d'emplois en ligne, c'est gratuit, c'est accessible à tout le monde, c'est extraordinaire, on a eu des prix pour ça. Sauf qu'à un moment donné, ben d'ailleurs, c'était le personnel, comme on dit, qui écope dans le sens qu'il diminue le personnel en disant les gens vont aller en ligne, ils viendront pas dans les bureaux, ce qui est pas nécessairement vrai tout le temps »(Entrevue – représentant SPGQ).

²⁸ Enjeux Vol.10, no.1, p. 10

La convergence soulève un problème important pour le SPGQ. En réunissant de nombreux domaines sous un même toit, il peut simplifier l'accès des usagers, mais il réduit aussi la qualité du service offert. Autrefois, les employés étaient spécialisés dans le domaine rattaché à leur ministère. Avec la convergence, les employés se doivent maintenant d'être plus généralistes et polyvalents. De plus, malgré l'augmentation de l'utilisation des services via Internet, les employés n'arrivent plus à répondre à la demande des clients adéquatement.

« C'est peut-être une belle grosse innovation pour le ministère, sauf que concrètement, ce que ça fait, c'est que ils sont en manque de ressources eux autres, ils doivent desservir les 15 ministères et organismes avec le même nombre de personnes quasiment » (Entrevue – représentant SPGQ).

Innovations Secondaires

Nous avons répertorié seize innovations de niveau secondaire. Le SPGQ est favorable à 10 d'entre elles et non favorable à deux. Les innovations jugées favorables touchent principalement l'organisation du travail. En effet, ce syndicat est en accord avec les changements suivants : l'aménagement et réduction du temps de travail, les CMOT, la conciliation famille-travail, la nouvelle classification générale, le partenariat intersyndical, l'allègement administratif, l'horaire variable, le télétravail et la transformation des haltes routières.

Ces innovations facilitent, de façon générale, le travail des employés et apportent des modifications positives dans la manière dont est fait le travail.

« Le nouveau plan de classification dans lequel les membres de la fonction publique seront intégrés d'ici quelques mois constitue un gain historique puisqu'il débloque un plan de carrière qui a été décapité lors de l'adoption des décrets en 1983 » (Renald Desharnais, 2003²⁹).

²⁹ Enjeux 2003

« L'allégement administratif est technologique. Ça aurait dû être la première des choses qu'on aurait dû penser avant les coupures et ainsi de suite » (Entrevue – représentant SPGQ).

« Donc, ça [la gestion participative] c'est très apprécié. Ça, c'est une belle innovation pour, en terme d'écoute de son personnel, puis d'essayer de trouver des solutions ensemble, puis après ça on se fait ne petite plénière. Ça, c'est une belle innovation. Mais c'est loin d'être généralisé » (Entrevue — représentant SPGQ).

Lorsqu'il s'agit de fusion ou coupure, que ce soit dans le personnel ou dans les salaires, le SPGQ est contre tout changement. En effet, « sur la question de la fusion des organismes de la Charte de la langue française, le SPGQ a exprimé ses réticences à la ministre de la Culture, Mme Diane Lemieux » (Helene Gingras 2005, p.2)³⁰. De plus, le syndicat est manifestement contre la nouvelle politique de gestion des ressources humaines :

« C'est pas une belle innovation. C'est juste pour ramener le salaire des professionnels au salaire minimum des professionnels, pour assurer la relève dans la fonction publique. C'est pas l'idée du siècle. Ça attire pas les jeunes, puis ça les garde pas nécessairement » (Entrevue – représentant SPGQ).

Innovations Tertiaires

Ce syndicat est en faveur de toutes les innovations tertiaires répertoriées. Ces innovations affectent peu leur organisation et/ou la nature de leurs tâches. Ils sont le plus souvent des changements qui améliorent leur qualité de vie au travail et familiale.

Avec le vieillissement des travailleurs de la fonction publique, les sujets comme la retraite, la relève et le coaching sont devenus des problématiques abondamment discutées en organisation du travail. De nombreux programmes sont

donc apparus suite à des longues discussions conjointes. Le programme de retraite en est un exemple.

« Le SPGP considère la question de la transition entre le travail et la retraite comme importante. Nous demandons non seulement que la retraite progressive et la préretraite graduelle soient un droit reconnu, mais aussi que le coût de la retraite progressive soit absorbé totalement par l'employeur » (Paul Corbeil et Pauline Gagnard, 2004³¹).

La Clé d'or est une innovation qui permet à l'employé de se sentir valorisé de sentir que son travail est important. Les fonctionnaires sont nombreux et la perception du public face à leur travail est négative : nécessite peu de qualification et un salaire enviable. La critique externe est très présente dans ce domaine cela mine bien souvent l'estime de soi du personnel.

« C'est dangereux dans la fonction publique. C'est que tu es un parmi tant d'autres. Souvent, ils te font sentir que si t'es pas content, ben il y en a une gang qui va prendre ta place » (Entrevue – représentant SPGQ).

3.2.3.4 Syndicat de la fonction publique (SFPQ)

Les représentants syndicaux du SFPQ s'entendent sur une définition de l'innovation générale. Toutefois, l'identification des innovations en soi peut différer d'un répondant à l'autre. Certains affirment que leur ministère est peu innovateur alors que d'autres soutiennent qu'il y a énormément d'innovation dans ce même ministère. Malgré tout, c'est dans ce ministère que le plus grand nombre d'innovations ont été répertoriées

À l'aide de la documentation syndicale et des entrevues avec les représentants syndicaux, nous avons recensé 35 innovations du travail qui touchent

³⁰ Journal Info-Express, vol.11, no.05.

³¹ Revue L'Expertise syndicale et professionnelle, vol.2, no.01

particulièrement l'organisation qu'est le SFPQ. Des dix innovations primaires recensées, ce syndicat s'est avéré favorable à seulement une d'entre elles. En ce qui concerne les innovations secondaires et tertiaires, les représentants étaient favorables à la majorité (74 %).

Innovation Primaires

Les innovations primaires répertoriées touchent principalement l'organisation du travail et le secteur privé : convergence, sous-traitance, réingénierie, Loi sur la Fonction Publique, centre de communication avec la clientèle, Service Canada, partenariat public privé, privatisation et Centre de gestion des équipements roulants.

Seule cette dernière innovation primaire est considérée favorable par le SFPQ. Créer en 1995, le CGÈR emploie plus de 400 personnes et ses coûts de services sont très compétitifs par rapport au privé (30% moins cher en moyenne). Le syndicat est très fier de cette innovation. Lorsqu'en 2007, le gouvernement prévoit la privatisation de cet organisme, le syndicat riposte par une mémoire sur la Description et l'analyse des impacts d'une éventuelle privatisation du CGÈR³².

La réingénierie de l'État a fait beaucoup jaser auprès des divers syndicats et demeure, encore aujourd'hui, un enjeu important. Pour les syndicats, il est important de maintenir des services publics adéquats et ce type d'innovation imposé par le gouvernement ne permet pas d'atteindre cet objectif primordial. Les conséquences négatives de la réingénierie, selon le syndicat, sont nombreuses et « les intentions gouvernementales ont été interprétées comme une véritable déclaration de guerre » (Michel Sawyer, 2005, p. 2)³³. Le SFPQ est contre cette innovation, car, d'une part,

³²http://www.sfpq.qc.ca/Grands_enjeux/Defense_des_services_publics/pdf/divers/archives/Analyse_CGER.pdf

³³ Journal SFPQ, vol.43, no02.

elle entraîne une importante diminution des effectifs (plus de 10 000 emplois, ce qui représente 20 % de la masse salariale) et laisse encourir des risques importants à la population par la réduction, entre autres, d'inspections par la Régie du bâtiment et du Ministère de l'Agriculture ainsi que la diminution de protections environnementales. La position du syndicat est donc claire :

« Notre refus, c'est celui de refuser de croire que la solution à tous les maux est d'avoir recours à la sous-traitance, de n'agir qu'en partenariat, de reconnaître que le rôle de l'État se résume à un rôle de soutien, de régulation et qu'il ne faut faire confiance qu'aux règles du marché où tout n'est que « marchandise », mêmes les travailleuses et travailleurs. Notre refus, c'est aussi celui de refuser de ne pas agir lorsqu'il y a des coupures d'effectifs dans la fonction publique et des coupures de nos emplois » (Michel Sawyer, 2003)³⁴.

« Les volontés de « réingénierie » du gouvernement tentent de se frayer un chemin jusqu'à l'intérieur de nos conventions collectives. En effet, comme nous nous y attendions, pour mieux céder l'État aux intérêts du secteur privé, le gouvernement s'attaque maintenant à la notion même de sécurité d'emploi, et ce, malgré son engagement électoral à ne pas le faire » (Michel Sawyer, 2005)³⁵.

La sous-traitance se fait de plus en plus présente dans la fonction publique depuis quelques années. Bien que le SFPQ s'implique beaucoup dans les comités traitant de la sous-traitance, il n'en demeure pas moins contre pour plusieurs raisons : perte du syndicalisme, diminution des emplois dans la FP, perte de l'expertise (vulnérabilité envers les entreprises privées), réduction des salaires, compromet la qualité et l'accessibilité des services, pas de garantie au respect de la confidentialité, etc.

« Précisons que la participation du SFPQ à cette démarche ne se veut nullement une acceptation du Syndicat face au recours à la Sous-traitance pratiquée par le gouvernement » (Jules Morin, 2003, p. 8)³⁶.

³⁴ Journal SFPQ, vol.41, no02.

³⁵ Journal SFPQ, vol.43, no01.

³⁶ Journal SFPQ, vol.41, no.03

De façon générale, le syndicat est non favorable à la privatisation. C'est d'ailleurs un enjeu si important que le sujet est traité de façon permanente à travers le site Internet du syndicat ainsi que dans leurs publications depuis de nombreuses années. La privatisation du CGÈR, discuté plus haut en est un exemple. Le secteur public et le secteur privé ont une mode de fonctionnement et des objectifs forts différents. Pour certains domaines, comme la gestion des biens publics, la recherche du profit comme objectif peut être incompatible. Ceci est l'un des arguments militant en défaveur de la privatisation de l'eau.

« Prétendre que l'eau privatisée coûtera moins cher et sera de meilleure qualité à cause de la privatisation, c'est transformer une possibilité théorique en certitude religieuse et dogmatique » (Laurent Laplante, dans Journal SFPQ, 2004³⁷).

Service Québec est une innovation qui, à prime à bord, semblait intéressante. En effet, par cette innovation, le gouvernement prétend pouvoir faire plus avec moins; augmenter la qualité des services aux citoyens, alléger la tâche des employés et réduire les coûts. Toutefois, selon le syndicat, cette formule ne fonctionne pas.

C'est une « illusion de penser que l'offre de services gouvernementaux puisse être simplifiée à un point tel qu'une seule entité puisse, à elle seule, répondre adéquatement à l'ensemble des demandes de la population » (Michel Sawyer, 2004³⁸).

Le Partenariat d'affaires public-privé (PAPP) n'est pas bien accueilli par le SFPQ. Pour ses représentants, cette innovation ne peut que profiter aux entreprises privées et nuire à la prestation de services de qualité aux citoyens.

« En fait, il s'agit de la dernière invention pour permettre au secteur privé de s'ingérer au sein des missions de l'État et ainsi empocher d'importants bénéfices, et ce, au prix d'une détérioration de la qualité, de l'universalité et de l'accessibilité des services publics ». (Jules Morin, 2006³⁹)

³⁷ Journal SFPQ, vol.42, no02

³⁸ Journal SFPQ, vol.42, no02

³⁹ Journal SFPQ, vol.41, no03

Finalement, bien que moins bien documentée dans leurs publications, la convergence a suscité un grand débat de discussion lors des entrevues avec les représentants du SFPQ. La nouvelle formule de rapatrier des services divers sous un même toit avec des effectifs communs ne plaît pas.

« Mais ç'a été imposé ça. Ç'a pas été perçu comme une innovation dans le bon sens, une innovation de production pour améliorer le travail »
(Entrevue – représentant SFPQ).

Innovations Secondaires

Nous avons identifié 19 innovations de niveau secondaire. Le SFPQ est non favorable à cinq de ces innovations et favorable à quatorze. Nous vous présentons la position du syndicat face à quelques-unes de ces innovations : la plate-forme pour une administration forte et démocratique, le programme d'embauche, l'aménagement et la réduction du temps de travail, la conciliation famille-travail, et les comités ministériels en organisation du travail.

La plate-forme politique pour une Fonction publique forte et démocratique est un outil qui permet d'offrir les meilleurs services tout en assurant que l'exercice des droits et liberté, la défense du bien commun, l'éthique professionnelle et les intérêts du public soient respectés. Le SFPQ souhaite que cette plate-forme devienne « une référence privilégiée permettant de bâtir et de consolider notre vision syndicale du rôle de l'État et de la participation qu'on veut y avoir » (Michel Sawyer, 2002⁴⁰). Les efforts du SFPQ se poursuivent dans ce domaine, la publication d'un document en janvier 2008 sur les assises de cette plate-forme confirme que cet intérêt est toujours d'actualité⁴¹.

⁴⁰ Journal SFPQ, vol.40, no.02

⁴¹http://www.sfpq.qc.ca/Le_Syndicat/Publications/Memoires/Documents_de_reflexion/pdf/archives/plate_forme_2008.pdf

Dans l'ensemble, le syndicat est favorable au programme d'embauche des employés : « le Comité national des jeunes (CNJ) accueille favorablement ce rapport, et le fait qu'on s'intéresse enfin à l'embauche des jeunes ainsi qu'à la rétention de ceux-ci dans le but d'offrir une continuité efficace des services donnés aux citoyennes et citoyens » (Suzie Lapointe, 2002⁴²).

L'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) est accueilli favorablement par le SFPQ. Malgré qu'elle soit imposée par le gouvernement dans les années 90, elle génère un haut taux de satisfaction chez les membres du SFPQ. En effet, elle permet de concilier travail-famille, de faire des économies (122 600 000 \$ de 1996 à 2002), de sauvegarde des emplois, d'amélioration de la qualité de vie au travail et d'ajouter de la souplesse au travail.

« L'ARTT, qui est l'aménagement et réduction du temps de travail, ç'a été négocié ça. Moi, j'ai travaillé sur ce comité pendant un bout de temps. Puis après ça quand je suis parti, j'ai été remplacé. Les personnes qui m'ont remplacé ont complété le dossier. On a un programme, je ne dis pas que c'est le meilleur dans la fonction publique, mais c'est quand même un programme qui est intéressant. Il y en a plusieurs qui en bénéficient » (Entrevue - représentant SFPQ).

« On a monté un premier programme. C'était pas le meilleur programme au monde, mais je veux dire c'était un programme qui permettait quand même aux gens une flexibilité » (Entrevue — représentant SFPQ).

La conciliation famille-travail est un enjeu qui tient à cœur les employés du SFPQ. Plusieurs membres du syndicat ont d'ailleurs travaillé sur l'élaboration d'une politique sur la conciliation travail-famille. Cette dernière permet de réduire le temps de travail afin que les employés puissent vaquer à leurs occupations familiales grandissantes (vieillesse des aînés, développement des jeunes familles, loisirs, etc.). Tout en améliorant la qualité de vie des employés, cette politique permet aussi au gouvernement de faire des économies par la réduction du temps de travail. Ce

⁴² Journal SFPQ, vol40, no01.

syndicat espère que cette politique soit mise en place par le gouvernement prochainement : « Je veux que le ministère soit celui qui élabore la première politique de conciliation travail-famille » (Entrevue — Représentant SFPQ).

En se retirant des CMOT en 2004, la position du SFPQ est très claire. En 2002, lors de leur première adhésion au CMOT, les objectifs de ces comités concordaient avec la mission du SFPQ. Toutefois, avec l'arrivée au pouvoir de M. Charest en 2003, de nombreux changements sont survenus. La sous-traitance et les coupures de postes sont des sujets courants qui s'imposent au syndicat. Les représentants syndicaux sentent que leur parole n'est plus entendue et ils se voient imposer des changements.

« Mais tu peux pas te réunir pis dire : bon écoute, moi là, si je faisais ça, ça donnerait mieux pis tu peux pas amener des innovations dans ce sens-là » (Entrevue – représentant SFPQ).

« Il n'y a pas de réelle participation des syndicats. Les changements sont imposés au syndicat » (Entrevue – représentant SFPQ).

Innovations Tertiaires

Nous avons identifié sept innovations de niveau tertiaire. Le SFPQ est favorable à cinq d'entre elles (programmes d'accueil, politique harcèlement et violence, programme sur la santé mentale, programme d'aide aux employés et rachat de congés) et non favorable à deux (comité paritaire sur l'absentéisme et négociation raisonnée). Nous vous présentons quelques-unes de ces innovations.

D'abord, le programme d'accueil des nouveaux employés est perçu favorablement. D'une part, parce que le syndicat est impliqué conjointement avec l'employeur. Ainsi, le syndicat est présenté au nouvel arrivant comme un facteur clé dans l'organisation et accepté par l'employeur. D'autres part, ce programme offre des outils aux nouveaux arrivant tels que des dépliants, afin de mieux comprendre le

fonctionnement de leur nouvelle organisation et favorise l'adhésion au syndicat. Il permet « aux sections locales de mieux remplir leur mandat à l'égard de l'accueil des nouveaux membres, et ce, à une période où de nombreux nouveaux visages devraient intégrer les rangs de la fonction publique au cours des prochaines années » (Julie Morin, 2002⁴³).

Le SFPQ est favorable au programme d'aide aux employés (PAE). Ce programme permet d'aider les employés sous différentes sphères : santé psychologie, santé physique, craintes vis-à-vis la modernisation, etc.)

« Ça aide à passer à travers les nombreux changements perpétuels dans le ministère » (Entrevue – Représentant SFPQ).

Finalement, le syndicat est non favorable au comité paritaire sur absentéisme et à la négociation raisonnée. Bien qu'il soit en accord avec les principes, ces deux innovations ne fonctionnent pas sur le plan pratique principalement parce que le syndicat n'a pas été impliqué dans ces processus.

« En théorie c'est bien bon, mais en pratique ça ne fonctionne pas. [...] C'est illusion de penser ce genre de chose là » (Entrevue – représentant SFPQ).

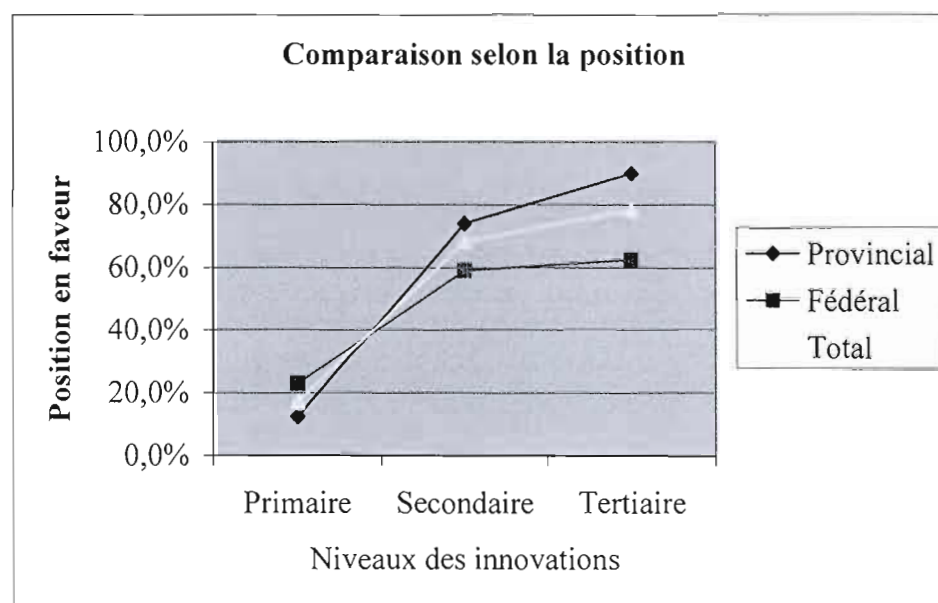
3.2.4 Comparaison entre les syndicats

Nous pouvons affirmer que tous les syndicats ont une propension à être plus souvent en désaccord avec les innovations de type primaire. Ils sont favorables à seulement 17 % de toutes les innovations primaires répertoriées. Pour les innovations de niveaux secondaires, les syndicats étudiés sont généralement en faveur de ce type d'innovation (68 %). Toutefois, en ce qui concerne les innovations de niveau tertiaire, les syndicats qui œuvrent au niveau fédéral sont plus mitigés quant à leur acceptation

⁴³ Journal SFPQ, vol41, no01

(62.5 %) face à ces innovations comparativement aux syndicats qui œuvrent au niveau provincial (90 %).

Tableau 3.2 : Comparaison de la position des syndicats de niveau fédéral et provincial face aux innovations du travail



Il existe des différences notoires entre les administrations publiques fédérale (Canada) et provinciale (Québec), pour ne nommer que l'étendue du territoire et leurs domaines de services. Ceci nous amène à dire qu'il existe aussi des différences au niveau de leur position face aux innovations du travail. le tableau 3.2 montre une différences importante entre la position des syndicats des deux fonctions publiques, et ce, particulièrement en ce qui concerne les innovation de niveaux tertiaire. Ainsi, l'écart des positions des syndicats face aux innovations peut s'expliquer par les différences qui existent entre les deux paliers gouvernementaux.

Quelles sont les différences générales rencontrées chez ces syndicats?

Nous avons identifié plus d'innovations du travail chez les syndicats de niveau provincial que de niveau fédéral (36 en moyenne contre 25 par syndicat). Bien que le nombre d'innovations soit plus élevé chez les premiers, ils ne considèrent pas pour autant leur fonction publique comme particulièrement innovante. Les deux syndicats se sont montrés très critiques face à l'obligation d'une uniformité dans l'application des programmes (innovations). Pour eux, il existe une telle diversité sur l'ensemble de la province qu'il est impératif de tenir compte de la particularité de la région ou de l'organisation dans laquelle les changements sont implantés. Finalement, ces syndicats sont très critiques face aux nouvelles politiques implantées par le gouvernement libéral Charest. Depuis son arrivée au pouvoir en 2003, la communication se fait plus difficilement entre les syndicats et le gouvernement malgré les comités en organisation du travail. Pour les représentants syndicaux, il était plus facile pour les syndicats d'exercer une certaine influence dans leur milieu avec le gouvernement du Parti Québécois (PQ). Bien que le SFPQ a montré un grand enthousiasme à participer à l'étude et à révéler leur constat en terme d'innovations dans la fonction publique, il n'en est pas de même pour le SPGQ où nous avons dû fortement insister afin d'obtenir une rencontre.

Les syndicats du niveau fédéral ont insisté sur la présence de nombreux comités qui favorisent la communication entre la partie patronale et la partie syndicale. Pour eux, cette consultation leur permet d'espérer des changements positifs pour l'avenir dans la fonction publique. De plus, ils sentent que leur implication a un impact sur les décisions du gouvernement. De plus, les représentants rencontrés pensent que l'important poids syndical est un atout qui peut favoriser la communication entre les parties.

Dans cet essaie, les syndicats représentent les travailleurs de la fonction publique de niveau technique et professionnel. Les syndicats représentant les employés de niveau professionnel sont plus en faveur des grands changements que ceux représentant des employés des échelons plus bas. Cela peut s'expliquer par le fait qu'ils soient moins touchés par les coupures engendrées par les réformes que les autres membres des syndicats. La forte demande des employés professionnels (ingénieurs, architectes et comptables, par exemple) confère un pouvoir de négociation plus élevé aux syndicats de professionnels. Ces représentants syndicaux sont donc plus aptes à imposer leur opinion dans les grandes décisions. De plus, puisque la collaboration est leur mode d'action privilégié, l'échange et l'innovation sont favorisés. Ce faisant, ces syndicats ne considèrent pas les changements proposés par le gouvernement comme une réelle menace. De plus, nous n'avons pas noté de conflit particulier entre le gouvernement conservateur et les syndicats; si ce n'est que la lourdeur des processus administratifs dans la gestion des ressources humaines et la complexification des recours au niveau des griefs.

La fonction publique est fortement régie par les lois et cela est d'autant plus manifeste au niveau fédéral. L'application des changements se fait de façon uniforme et standard. Lorsqu'une réforme est appliquée, cela se fait de façon homogène à toute la fonction publique. Toutefois, au niveau provincial, la gestion peut se faire de façon plus décentralisée afin d'adapter les réformes aux particularités des régions. Il existe une plus grande diversité dans les ministères de niveau provincial que fédéral. Des différences importantes sont donc présentes en région en ce qui concerne l'application des réformes. Certains ministères en région ont un pouvoir de gestion particulier. En région, les besoins sont souvent différents et il est donc important d'adapter les innovations à la particularité de leurs unités.

Quelle est leur position face aux innovations équivalentes entre les syndicats?

Bien que l'on remarque un écart entre la position générale face aux innovations primaires entre les syndicats, cette différence n'apparaît pas entre les enjeux (innovations) jugés importants par ces mêmes syndicats. En effet, en ce qui a trait à la Privatisation, à Service Canada et Service Québec, à la modernisation de l'État, à la nouvelle classification générale ainsi qu'à l'aménagement et la réduction du travail, tous les syndicats adoptent une position semblable.

CHAPITRE IV

ANALYSE ET DISCUSSION

Cette étude vise, dans un premier temps à identifier la position des syndicats face à l'innovation du travail dans la fonction publique. Ceci a été abordé au chapitre III. Dans ce chapitre, nous discutons des facteurs qui influencent ces positions. Ce dernier volet est abordé selon les facteurs facilitant l'innovation.

4.1 Analyse selon les obstacles et facteurs facilitant l'innovation

La classification selon le niveau de l'innovation a permis de faire ressortir que plus une innovation a un impact important sur l'organisation, plus elle est susceptible d'être perçue non favorable par les syndicats. En effet, il semble que les innovations primaires soient moins bien reçues que les innovations secondaires ou tertiaires par les syndicats. Il existe donc, comme nous l'avions supposé dans le premier chapitre, une certaine résistance lorsque le changement est plus important.

Toutefois, cette classification (primaire, secondaire et tertiaire) n'explique pas tout. En effet, les arguments des divers syndicats face aux innovations nous suggèrent une autre classification où il existe des facteurs qui favorisent l'acceptation du changement et des obstacles qui freinent son implantation. Dans cette optique, nous vous présentons donc une analyse selon les obstacles et les facteurs facilitants les innovations. Afin de compléter l'analyse de la position des syndicats face aux innovations, nous avons classé leur propos selon cinq dimensions : droits de gérance, facteurs de personnalité, facteurs environnementaux, stabilité et universalité ainsi que climat et relations du travail.

4.1.1 Droits de gérance

Les droits de gérance représentent les lois et règlement en vigueur ainsi que les valeurs et la culture de l'organisation. Les fonctions publiques canadienne et québécoise sont fortement réglementées tant au niveau des processus administratifs et gouvernementaux qu'au niveau des syndicats. Cette rigidité législative transparaît dans le rapport des syndicats face aux innovations du travail dans la fonction publique.

La Loi sur la Modernisation de la Fonction Publique (LMFP) au fédéral, qui est en application graduelle depuis quelques années, ainsi que la Loi sur l'administration publique au provincial ont contribué à modifier le paysage de la fonction publique. Les quatre lois issues de la LMFP (emploi, relations de travail, gestion et finance) et la Loi sur l'administration publique contribuent à l'émergence d'innovations afin de répondre aux nouvelles exigences promises. De ces changements, nombreux sont discutés de façon paritaire entre la partie patronale et la partie syndicale. Toutefois, il demeure qu'un bon nombre est imposé par le gouvernement.

Plusieurs ministères, tels que le MESS et le MTQ, sont très politisés. Un changement de gouvernement entraîne des modifications importantes dans les manières de faire de ministères cibles. La succession de changements importants dans l'environnement de travail des employés entraîne un épuisement de la part des travailleurs et confère une réticence accrue face aux changements.

« Il y a une chose qu'il faut pas oublier, c'est qu'on est à la merci des décisions administratives » (Entrevue – représentant SPGQ).

Afin qu'une innovation soit perçue favorablement, elle doit respecter les règles en vigueur ainsi que les valeurs et la culture organisationnelle. À cet effet, pour qu'une innovation puisse être cautionnée par les représentants des employés, elle doit être conforme aux orientations syndicales. Elle ne doit pas contraindre l'atteinte des objectifs syndicaux. Ainsi, les syndicats ont comme obligation morale de lutter contre toute forme de privatisation, car elle contribue à la dissolution du syndicat par la perte de ses membres et au détriment de ceux qui demeurent en place. Bien qu'ils ne puissent empêcher l'adoption de telles politiques par le gouvernement, les syndicats tentent de limiter leur implantation afin que l'innovation nuise le moins possible aux employés qu'ils représentent.

« Les volontés de « réingénierie » du gouvernement tentent de se frayer un chemin jusqu'à l'intérieur de nos conventions collectives. En effet, comme nous nous y attendions, pour mieux céder l'État aux intérêts du secteur privé, le gouvernement s'attaque maintenant à la notion même de sécurité d'emploi, et ce, malgré son engagement électoral à ne pas le faire » (Entrevue – représentant SFPQ).

Plusieurs projets de loi sont considérés comme des innovations primaires : la modification de l'article 45 sur le Code du Travail et la Loi 104 sur les partenariats publics privés en sont des exemples. L'adoption de lois ou la modification de lois existantes peut avoir des implications importantes. Bien qu'elles ne spécifient pas nécessairement l'impact possible sur les organisations touchées, elles peuvent entraîner des conséquences non désirées pour les syndicats. En effet, bien que cela ne soit pas mentionné explicitement, les dispositions générales des lois mentionnées ci-haut pourraient ouvrir la porte à la privatisation et permettre la réduction des effectifs de la fonction publique.

« Le projet de loi no. 31 pourrait bien s'avérer le cheval de Troie des "réingénieurs" de l'État. Les modifications apportées à l'article 45 du Code du travail par ce projet de loi, si elles sont adoptées par l'Assemblée nationale, rendront en effet possible la cession de morceaux de l'État québécois au secteur privé » (Entrevue – représentants SPGQ).

Une innovation ne doit pas se faire au détriment des personnes représentées par les syndicats. À ce niveau, les syndicats ne demandent rien de moins qu'un cadre législatif qui favorise « l'épanouissement d'une fonction publique professionnelle et non partisane, capable de fournir des programmes et services de qualité » (Steve Hindle 2003, p.2)⁴⁴.

« Il faut jamais oublier, t'sais, qu'on est des représentants syndicaux pis là ben si ça se fait au détriment des personnes qu'on représente, sans [...] » (Entrevue – représentant SFPQ).

L'utilisation abusive des lois peut aussi venir des syndicats mêmes. Par exemple, les représentants syndicaux peuvent inciter les employés à avoir recours aux griefs pour des litiges mineurs ne nécessitant pas nécessairement cette instance à des fins de contestation pour un autre litige. La demande d'un mandat de grève sans réelle intention de l'utiliser constitue un autre exemple. C'est dans ce cadre que le gouvernement a instauré l'obligation d'utiliser le mandat de grève dans les 60 jours et l'obligation de vote de tous les employés.

« Parce que là, s'il y a une chose qui me pue au nez, puis il y en a encore de nos troupes qui font encore ça. Ils font semblant d'aller en grève. Puis ça, ça gaspille de l'énergie, on gaspille de l'argent. Pis c'est qu'ils portent atteinte à l'intelligence des membres » (Entrevue – représentant IPFPC).

Finalement, afin de soutenir leur position face aux innovations, les syndicats utilisent les lois en vigueur. Selon le syndicat de l'Alliance, les fusions imposées par le gouvernement vont à l'encontre de la loi.

« De fait, nous craignons que les plans de fusionnement du gouvernement ne lui permettent même plus de respecter ses obligations dictées par la loi » (Communiqué de presse, 2002)⁴⁵.

« La loi oblige le gouvernement à donner des avertissements météo » (AFPC, 2002, p. 2)⁴⁶.

⁴⁴ Magazine Communication, 2003, vol.9, no.4

⁴⁵ Communiqué de Presse AFPC, 31 janvier 2002

⁴⁶ Parlons Syndicat, 2002, vol.14, no.3

Lors de l'imposition du gouvernement des nouveaux tests pour l'embauche des pompiers, l'Alliance a contesté. Pour cette dernière, ce test va à l'encontre de la Loi sur les droits de la personne.

« Le test de conditionnement physique pour les pompiers civils du ministère de la Défense nationale (MDN) enfreint la Loi canadienne sur les droits de la personne (LCDP) sur la base du sexe et de l'âge, selon leur syndicat, l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC), qui vient de déposer une plainte auprès de la Commission canadienne des droits de la personne » (AFPC, 2002, p. 1)⁴⁷.

« Le test ne comporte pas les mesures d'adaptation générale requises par la loi et qui doivent être intégrées aux normes, politiques et pratiques du lieu de travail, de déclarer M. Gordon. Il fait preuve de discrimination contre les pompières parce que la capacité aérobique des femmes est inférieure à celle des hommes » (AFPC, 2002, p. 1)⁴⁸.

4.1.2 Facteurs de personnalité

Les habiletés personnelles et la motivation des personnes clés dans l'organisation jouent un rôle important quant à la position des syndicats face aux innovations du travail dans la fonction publique. En effet, un des facteurs qui revient souvent dans le discours des représentants est l'importance des personnes en place, et ce, à tous les niveaux : ministres et sous-ministres, gestionnaires et représentants syndicaux. Les aptitudes, le leadership, la personnalité ainsi que les prédispositions aux changements et à l'innovation des personnes influent beaucoup sur les projets proposés et sur la manière dont ils sont implantés. Ainsi, certaines personnes sont mieux prédisposées de par leurs personnalité et leadership à faire accepter un projet et à gérer son développement de façon adéquate. De plus, l'ouverture à la consultation des dirigeants de ministère influe sur le succès de l'implantation d'une innovation.

⁴⁷ Parlons syndicat, 2002, vol.14, no.4

⁴⁸ Parlons syndicat, 2002, vol.14, no.4

L'obligation de consulter conférée par la loi n'est pas un gage de réussite, c'est l'attitude des gens autour de la table qui prédomine.

« C'est un ministère très politisé » (changement selon le gouvernement en place). [...] C'est les gens (leur attitude) qui peuvent favoriser l'innovation. Il faut y croire » (Entrevue – représentant SFPQ).

« Oui, mais ma nouvelle directrice, c'est que, c'est toute la différence. Je vous dis que ça change tout » (Entrevue – représentant SPGQ).

« Le leadership des personnes c'est un autre élément important puis les endroits où ç'a bien fonctionné, puis que ça fonctionne moins bien aujourd'hui, quand on regarde qui est autour de la table c'est qu'il y a eu des changements importants » (Entrevue – représentant SPGQ).

Il existe une différence marquée entre les gestionnaires des différentes générations quant à leur approche de travail. De façon générale, les jeunes gestionnaires ont une propension à être plus dynamiques et plus débrouillards que leurs homologues plus âgés. Ils semblent aussi plus conscients de l'importance du poids des ressources humaines dans la réussite d'une entreprise et, par conséquent, ils sont plus à l'écoute de leurs employés. De plus, le jeune gestionnaire connaît bien son rôle, c'est-à-dire d'être un leader et de s'assurer que le travail soit fait. Il connaît ses limites et sait utiliser les compétences des professionnels et des spécialistes dont il a la responsabilité. Le jeune gestionnaire reconnaît plus facilement qu'il n'a pas la science infuse dans le domaine de compétences de ses subalternes. Il agit comme meneur dans son champ d'expertise et sait déléguer aux bonnes personnes. Ces qualités, plus fréquemment rencontrées chez le jeune gestionnaire, constituent un atout quant à l'acceptation des innovations du travail dans la fonction publique. En effet, un écart dans l'attitude génère un impact sur l'élaboration des innovations et sur l'acceptation de celles-ci de la part des syndicats.

« Ce que je connais du programme, ça m'apparaît bien et ça va donner, peut-être pas pour tous les gestionnaires qui sont là, parce qu'il y en a quand même qui sont à la veille de prendre leur retraite, de la vieille école, puis tu as les nouveaux qui rentrent, les dynamiques puis tout ça. C'est pas la même chose. On sent que les jeunes, ils sont là, ils sont

débrouillards puis ils sont là pas juste pour le ministère, pour les employés aussi. Parce qu'on passe notre temps à dire que la meilleure, la plus grande ressource de toute entreprise, ce sont ses employés. Mais je pense qu'eux autres (jeunes gestionnaires) sont en train de le démontrer » (Entrevue – représentant SPGQ).

« Ben, le jeune gestionnaire, en tout cas ceux que moi je connais, c'est pas nécessairement les gens qui prétendent tout connaître. [...] Ils sont là justement pour conseiller. [...] Lui en tant que gestionnaire, il est là pour s'assurer que le travail se fasse, qu'il soit un leader pour faire en sorte... il amène des idées, il reçoit des idées des autres personnes aussi. Il est là pour écouter. C'est lui qui a quand même le dernier mot, c'est lui ou elle qui a la responsabilité, mais c'est pas lui ou elle qui a la science infuse exclusive. C'est une personne qui mène, c'est un meneur d'hommes, meneur de femmes, mais c'est une personne qui a de l'écoute puis qui est capable d'accepter les idées des autres. Puis ça, c'est ce que moi j'ai vu parmi les jeunes » (Entrevue – représentant SPGQ).

Des conflits de personnalités entre les individus peuvent aussi entraîner une réticence majeure dans l'acceptation d'innovations. Les changements dans la fonction publique sont principalement discutés lors de tables de consultation. Ainsi, des frictions entre des individus à des postes de pouvoir peuvent entraîner des conséquences graves dans le développement et l'aboutissement des projets. Par exemple, un blocus de courriels de la part du syndicat en 2006 avait eu des répercussions sur l'ensemble des communications entre syndicat et employés. Selon les représentants, « l'élément déclencheur c'est, je dirais que c'est la friction entre deux personnes » (Entrevue – représentant SPGQ).

4.1.3 Facteurs environnementaux

La position des représentants face aux innovations du travail peut être analysée en fonction de facteurs environnementaux déterminants comme la capacité financière, le degré de compétitivité et le pouvoir des marchés ainsi que le degré de tolérance au risque.

Capacité financière

La capacité financière de l'État est limitée. Ceci a un impact d'autant plus grand puisque le gouvernement est confronté, d'une part, à l'accumulation de sa dette fiscale et, d'autre part, à la transformation des besoins des citoyens. Il se voit ainsi dans l'obligation de faire plus avec moins de budget. Dans un objectif de réduction de la dette de l'État accumulée depuis de nombreuses années, le plan de modernisation de la fonction publique tente de réduire les coûts tout en maintenant les services déjà offerts.

Toutefois, cet objectif n'a pu s'effectuer que par une coupure dans les effectifs et dans la qualité des services. Ce type de coupure affecte le plus souvent le nombre, la qualité des services offerts ainsi que la qualité de vie au travail des employés. Les ententes de retraite anticipées, par exemple, proposées par le gouvernement sont financées à même la caisse de retraite des employés. Dans ce contexte, les syndicats ne peuvent être en faveur d'une innovation où ce sont les membres qu'ils représentent qui en font les frais. Ils ne peuvent aussi cautionner un changement qui porte atteinte à la santé ou à la qualité de vie des citoyens (fusion de centre météorologique, coupure dans la santé, privatisation du transport aérien, etc.). La réduction des emplois à temps complet (ETC) ne peut se faire sans porter atteinte à la qualité de vie de tous.

« La qualité des soins de santé en souffrira, car les employés devront tenter de maintenir les mêmes niveaux de services avec moins de ressources (IPFPC, Communiqué de presse 2000)⁴⁹.

Toutefois, les syndicats ne sont pas foncièrement contre la réduction des coûts de l'administration publique. Ce sont principalement les moyens utilisés qui font mécontentes. Certains syndicats se sont dits prêts à trouver des solutions

⁴⁹ Communiqué de presse, 17 mai 2000

conjointement avec la partie patronale afin de rentabiliser l'État tout en sauvegardant l'emploi et en donnant de meilleurs services. Par exemple, le Syndicat des fonctionnaires de la fonction publique du Québec suggère plutôt que d'éliminer des postes, d'engager des gens ayant un taux horaire inférieur à ces mêmes postes. « Il y a une économie d'échelon si on remplace par une personne de rang inférieur » (Entrevue – représentant SFPQ).

La sous-traitance et la privatisation sont des innovations proposées par le gouvernement afin de réduire les coûts. Mais, selon les syndicats, cette forme d'innovation n'apporte aucun gain, qu'il soit financier ou de qualité. D'ailleurs, en ce qui concerne le marquage des routes, le SFPQ soutient qu'« aucun entrepreneur privé n'a pu soumissionner à un prix plus bas que les coûts actuels » (Bouchard-Boulianne, 2004, p.13)⁵⁰.

« C'est pas logique que quand tu t'en vas en sous-traitance, ça coûte plus cher » (Entrevue – représentant SFPQ).

« Lorsqu'on tient compte que du strict critère de l'efficacité, (...) le secteur public est plus efficace que le privé » (Bouchard-Boulianne, 2004, p.13)⁵¹

« En TI, les salaires au privé sont plus chers; donc plus coûteux de faire un PPP dans ce domaine » (Entrevue – représentant SPGQ).

Degré de compétitivité et pouvoir des marchés

Le mythe de la concurrence présente dans ce secteur vient aussi freiner l'adhésion des syndicats aux innovations primaires comme les partenariats publics privés et la sous-traitance. En effet, le facteur concurrentiel est limité et imparfait. Peu d'entreprises peuvent réellement soumissionner. Les projets proposés sont le plus

⁵⁰ Journal SFPQ, vol. 42, no.3.

⁵¹ Journal SFPQ, vol. 42, no.3.

souvent adressés à de petits créneaux où il n'y a pas de réels concurrents. De plus, plus l'expertise est recherchée, moins nombreuses sont les soumissions de firmes privées. Bien souvent, ce sont les mêmes firmes qui se voient octroyer les différents contrats. Pour ne nommer que la construction des routes, bien souvent ce type d'entreprises a l'État comme client unique. Ainsi, si l'on se rapporte au tableau présenté au chapitre I, *Vulnérabilité et mobilité* de Fursirotu 2004, il y a un conflit dans la perception du gouvernement et des syndicats par rapport au stade de l'évolution de l'organisation. Les syndicats veulent majoritairement maintenir la fonction publique actuelle comme société d'État (cadran 2) alors que le gouvernement adopte des stratégies de privatisation et de déréglementation typique de la phase de transition (cadran 4).

L'augmentation des contrats offerts au privé contribue aussi à l'appauvrissement de l'État par le transfert des connaissances du public vers le privé et à l'absence d'accroissement de sa capacité de prestation de service. Une tautologie s'impose alors : l'État fait appel au privé pour compenser son manque de ressources afin de répondre à la demande mais ne pallie pas à ses besoins internes puisqu'il fait affaire à l'externe. De plus, l'ampleur de la prestation de service offert par le secteur public est telle qu'il devient impensable pour les représentants de l'IPFPC que le privé puisse combler la demande.

« Il est irresponsable et irréaliste de croire que le secteur privé puisse, du jour au lendemain, absorber le travail effectué par les fonctionnaires » (IPFPC, 2000)⁵².

De plus, il existe un débat sur la prestation de certains services aux citoyens. Le caractère confidentiel de certains services, tels que l'impôt ou l'assurance automobile, confère une certaine réticence à la sous-traitance ou à la privatisation de la part des représentants syndicaux. Ces derniers sont d'autant plus outrés de cette

⁵² Communiqué de presse, IPFPC, 31 mars 2000

situation puisqu'ils jugent que la fonction publique est en mesure d'offrir un meilleur rapport qualité-prix que le privé. Les employés de la fonction publique possèdent une grande expertise et, contrairement au privé, ils sont soumis à un code d'éthique strict. De plus, la fonction publique est plus efficace, car elle n'est pas contrainte à la notion de profit. En effet, le profit imposé dans les entreprises privées annule les économies possibles de faire appel au privé. Même à coût égal, la qualité des services publics en souffrirait selon les syndicats.

Tolérance au risque

La majorité des ministères sont très politisés et de nombreux changements surviennent en fonction du parti politique en place. Toutefois, malgré la tendance notée du désir de moderniser la fonction publique depuis quelques décennies, le degré de tolérance au risque demeure très faible. La crainte par rapport à la modernisation inspirée de l'Angleterre et des changements survenus au fédéral (pour la fonction publique québécoise) demeure un facteur freinant l'acceptation des nombreux projets.

« On a des craintes par rapport à la modernisation inspirée de l'Angleterre et des changements survenus au fédéral » (Entrevue – représentant SFPQ).

« T'avais des agents qui l'avaient à cœur, puis il y en avait d'autres que c'était : ah, non, ça n'a pas d'allure. Mais ça, dans la fonction publique, on fait face à ce constat. Et c'est toujours difficile d'arriver avec des nouvelles choses à cause de ça. Les gens ont peur que ça modifie trop pour leur emploi que ça les surcharges, puis ils n'ont pas nécessairement tort là, tu sais » (Entrevue – représentant SPGQ).

L'incertitude quant aux conséquences des changements proposés demeure donc un facteur récurrent quant à la position que peuvent prendre les syndicats face aux innovations. Malgré le battage médiatique de plusieurs grands changements, le manque d'information quant à l'orientation qui préside à l'objectif du gouvernement ne permet pas aux syndicats d'adhérer aux projets proposés.

4.1.4 Stabilité et universalité des programmes

La bureaucratie permet de maintenir les valeurs d'équité et d'accessibilité. Les syndicats sont en faveur de cette idéologie puisqu'elle rejoint leur mission.

« La bureaucratie, quand elle est bien faite, c'est pour permettre justement de maintenir des valeurs d'équité, d'accessibilité à tout le monde de la même façon » (Entrevue – représentant SFPQ).

Les innovations importantes (primaires et secondaires) semblent mieux fonctionner dans les grandes organisations. Ce type de changement est le plus souvent accompagné d'une structure de soutien formel qui est généralement imposée par le gouvernement. La position divergente de la petite et de la grande organisation semblent dues à plusieurs facteurs. Dans une grande organisation, la formalisation de mécanismes rend plus facile la communication et réduit l'incertitude de l'implantation des changements. Dans une petite organisation, l'imposition d'une structure de l'externe est moins bien reçue. Elle est perçue comme une lourdeur administrative non nécessaire à la communication.

« Ben la grosseur c'était un des points importants parce que la grosseur, il reste quand même que quand on regarde... La majorité des CMOT qui fonctionne pas, ce sont les petits organismes. [...] Ben, c'est parce que quand c'est petit, souvent ils vont avoir tendance à dire, on n'a peut-être pas besoin d'une grosse structure comme ça pour se parler. Ça, c'est une structure qui est presque imposée puis c'est sûr qu'il y en a qui n'aime pas ça » (Entrevue – représentant SPGQ).

La fonction publique est « une organisation mur à mur » et cela rend difficile l'innovation. La centralisation des politiques empêche l'action (l'innovation) adaptée aux régions ou toutes autres unités ayant besoin de mesures innovantes adaptées. La hiérarchie des procédures est une contrainte à l'innovation. L'obligation de passer par de nombreux paliers administratifs afin de faire adopter un projet décourage sa mise en œuvre.

« Puis ça c'est sûr que ça nous dérange un peu, parce que là actuellement chaque ministère possède ses propres programmes [...] et ils veulent faire des achats centralisés puis ils veulent que tout soit fait à partir d'une agence centrale » (Entrevue – représentant IPFPC).

Bien que l'emphase soit souvent mise sur la rigidité de la fonction publique dans les discours syndicaux, il semble que les syndicats aient aussi à s'adapter afin de suivre le courant de modernisation réclamée par les employés de la fonction publique et les citoyens. Tout comme leur employeur, les syndicats doivent s'adapter aux nouvelles réalités. Toutefois, la résistance à ce niveau demeure grande et il s'avère encore bien souvent très difficile de changer des choses au niveau syndical.

« Et les syndicats aussi ont à s'adapter, puis malheureusement, moi je trouve qu'on ne s'adapte pas. Les syndicats s'adaptent moins que l'employeur aux nouvelles réalités. La résistance est beaucoup plus grande. C'est très difficile de changer une petite affaire de rien au niveau syndical » (Entrevue – représentant IPFPC).

4.1.5 Climat et relations du travail

Le climat et les relations du travail sont un facteur important dans l'acceptation ou non des innovations du travail dans la fonction publique. Dans les organisations où le climat et les relations du travail sont bons, les syndicats sont plus en faveur des changements. Les stratégies génériques utilisées par les parties prenantes jouent donc un rôle essentiel dans la position des syndicats. En effet, lorsque la collaboration est préconisée, par opposition à la compétition, entre les parties patronale et syndicale, les innovations sont perçues de façon plus positive. La documentation ainsi que les entrevues nous ont permis d'identifier les stratégies génériques des différents syndicats. Nous avons identifié deux types de stratégies selon le modèle de Pasquero (1989) présenté au chapitre I : la collaboration et la compétition. Le SFPQ et l'AFPC, deux syndicats représentant des fonctionnaires de la fonction publique optent pour des stratégies de type compétition. Malgré un passé de confrontation, le SFPQ avait tenté, à travers les CMOT de 1997 à 2004, une

collaboration avec l'employeur. Toutefois, ne constatant pas de réelle collaboration de la part de l'employeur, le syndicat s'est retiré des CMOT afin de renouer avec ses stratégies de compétition.

« On a fait nos revendications pis on est plus sur le sens de la dénonciation » (Entrevue – représentant SFPQ).

« Les intentions gouvernementales ont été interprétées comme une véritable déclaration de guerre » (Sawyer, 2005, p.3)⁵³.

Avec le système de gestion des conflits, il semble y avoir une ouverture vers la collaboration entre l'employeur et l'AFPC. Une discussion positive et une rétroaction entre les deux parties semblent possibles. Toutefois, bien que cela tend à changer, l'Alliance ne voit pas de réelle participation. Les représentants s'interrogent sur les intentions de l'employeur dans ce processus où la confiance reste à bâtir.

« Est-ce qu'ils ont vraiment le désir de collaborer? Ou encore là, les gens ont-ils confiance envers la gestion? C'est vraiment faire les projets, participer, donc la confiance reste à bâtir » (Entrevue – représentant AFPC).

« Turmel écrit que '..Le gouvernement fédéral a choisi encore une fois de travailler à la réforme de la fonction publique à huis clos et de n'y impliquer ni l'AFPC, ni aucun autre syndicat' » (AFPC, 2002, p.1)⁵⁴.

« Mais malheureusement, qu'est-ce qui lie les mains du syndicat et des employés, c'est que un lors de ces révisions-là, le syndicat peut être là seulement à titre d'observateur. Si l'employeur veut, puis y a pas le droit de parler. Puis, le seul temps où tu vas pouvoir parler c'est si l'employeur te permet de défendre ton membre. Mais tu es quand même confiné à un rôle d'observateur. Et il est juge et parti » (Entrevue – représentant AFPC).

⁵³ Journal SFPQ 2005, vol.43, no.2

⁵⁴ Parlons syndicat, 2002, vol. 15, no.2

De leur côté, le SPGQ et l'IPFPC, les syndicats représentant des professionnels, utilisent des stratégies de collaboration. En effet, avec l'arrivée des CMOT, le SPGQ entreprend un nouveau mode stratégique d'action qu'il maintient d'ailleurs malgré le retrait de son homologue du secteur provincial le SFPQ.

« Où on rentrait chacun : « je suis le représentant syndical, nous autres on revendique telle affaire ». L'employeur disait : « je suis le boss. J'ai le droit de gérance ». Ces deux attitudes-là, on n'avancait pas. Alors nous autres un moment donné, les CMOT on a... ça va faire presque 10 ans maintenant. On s'est dit : « c'est vrai que tu es le représentant de l'employeur, c'est vrai que je suis un représentant syndical, mais si on mettait ça de côté. On a un problème devant nous. Si on regardait le problème, puis on faisait juste proposer des solutions. Puis après ça, une fois qu'on sera arrivé à quelque part, là on pourra prendre chacun de notre côté notre appartenance.. » (Entrevue – représentant SFPQ).

L'IPFPC entretient aussi des stratégies de collaboration avec l'employeur :

« Je suis plutôt en faveur d'une plus grande collaboration. Depuis le retour à la négociation collective en 1997, il est devenu évident que le gouvernement tente d'appliquer une approche unique aux nombreux problèmes de relations du travail, quel que soit le nombre de groupes ou de syndicats » (Entrevue – représentant IPFPC).

« On a une collaboration assez bonne de l'employeur » (Entrevue – représentant IPFPC).

Les conflits ainsi que la tension perçus entre le gouvernement et les syndicats il y a plusieurs années ont nui aux changements et a donné une image négative de la fonction publique. Dans ce climat où les relations sont tendues entre les parties patronale et syndicale, les syndicats perçoivent les innovations du travail proposées par le gouvernement de façon négative.

« Ce que je voulais revenir tantôt, c'est parce qu'on parlait de comment... du style de gestion qui a changé (au Québec), elle a changé beaucoup au niveau de l'innovation. Effectivement, moi quand je suis rentré au Ministère, il y avait une espèce de climat de violence organisationnelle qui existait, qui était présent là dedans où le gestionnaire qui était le boss avait quasiment le droit de vie ou de mort sur ses employés. Moi j'ai vu des boss engueuler le personnel de façon absolument, absolument

inacceptable là avec des injures et des claques, là. Ça, on le voit plus aujourd'hui » (Entrevue – représentant SPGQ).

Lorsque règne un climat de confrontation entre la partie patronale et syndicale, il est difficile d'implanter des changements. Les syndicats sont plus réticents à la nouveauté et l'implantation du changement se fait avec plus de difficulté. Lorsque l'initiateur des innovations est un syndicat, le plus souvent ce dernier perçoit une attitude fermée de la part de l'employeur. D'ailleurs, lors des grandes discussions sur les réformes gouvernementales dans les années 1990, l'employeur a travaillé le plus souvent à huis clos sur l'élaboration des réformes sans impliquer les syndicats concernés.

La modernisation de la fonction publique prévue par le gouvernement propose un nouveau mode stratégique d'action. D'un climat de confrontation entre l'employeur et les syndicats, on assiste à une plus grande communication et collaboration entre les parties. Ces nouveaux modes d'action favorisent l'acceptation des innovations par les syndicats. Avant les syndicats agissaient de façon réactive aux décisions du gouvernement. Aujourd'hui, la tendance est à une plus grande participation des syndicats aux décisions qui concernent la fonction publique.

Les syndicats aiment à être informés des projets qui touchent les membres qu'ils représentent. Toutefois, le simple fait d'être informé, par des comités, des communiqués ou autres, ne suffit pas à cautionner les dites innovations proposées par le gouvernement. C'est lorsqu'il existe une réelle collaboration entre les parties que l'innovation est alors favorisée. La collaboration doit s'étendre au-delà de l'information et le changement ne doit pas être imposé.

La relation avec l'employeur doit, de plus, être basée sur la confiance. Il doit exister un réel désir de collaborer. « La consultation ce n'est pas seulement informer contrairement à ce que le Conseil du Trésor semble penser » (Entrevue – représentant AFPC). La confiance entre l'employeur et les syndicats de la fonction publique est fragile. En effet, les nombreuses années de confrontation vécues par les parties demeurent encore ancrées dans la mémoire des négociateurs. Bien que la confiance demeure encore à bâtir entre les syndicats et l'employeur, la création de nombreux comités conjoints favorise des liens solides et permet de trouver des solutions à des problématiques inhérentes.

« Puis ça, c'est sûr qu'on consulte beaucoup avec eux autres là-dedans, puis on avance à petits pas parce que c'est très compliqué. Mais comme on dit, nous on voit des avantages à cela, puis tant qu'on va être capable de s'asseoir avec l'employeur, puis qu'on a une relation franche et honnête ça va bien aller. À date, moi je peux pas dire, on n'a pas à se plaindre vraiment » (Entrevue – représentant IPFPC).

« Ce qu'on fait beaucoup, c'est que on essaie de montrer aux employés que les syndicats, il est pas contre l'employeur. Il est prêt à faire beaucoup de choses conjointes » (Entrevue – représentant IPFPC).

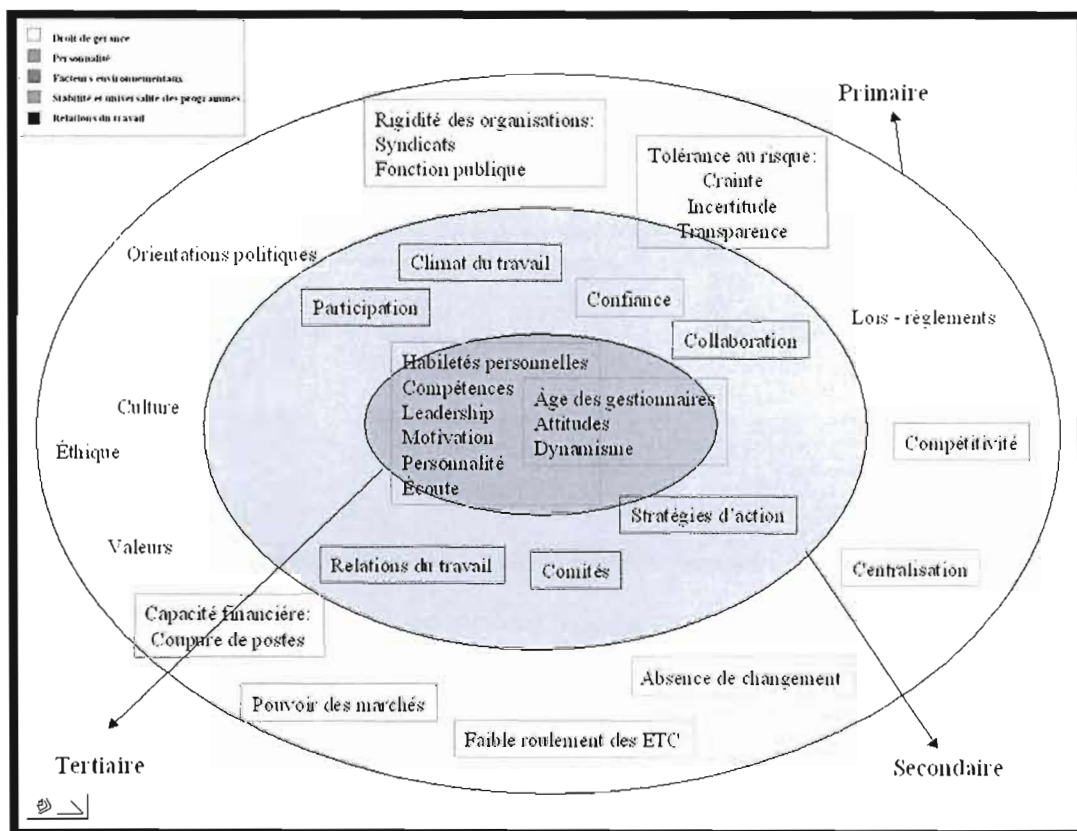
La position des syndicats face aux innovations du travail semble aussi être influencée par leur participation au diagnostic. « Souvent, on ne nous faisait pas participer à l'élaboration du diagnostic. [...] La problématique était déjà identifiée », nous dit un représentant du SFPQ. Les syndicats veulent non seulement être impliqués dans l'implantation des innovations, mais aussi dans l'élaboration des solutions. Ils seront plus enclins à être en faveur d'un changement s'ils ont réellement la possibilité d'influencer les décisions. Ils doivent sentir un réel désir de collaboration de la part de l'employeur. Le changement ne doit donc pas être imposé, mais plutôt être le résultat d'un accord commun. Ainsi, la coopération et la participation aux décisions favorisent l'acceptation des innovations par les syndicats. Dans cet air de collaboration, la formation de différents comités favorise l'acceptation et l'émergence des innovations.

Toutefois, les représentants syndicaux sont bien souvent peu outillés pour participer aux réunions avec l'employeur. Ils n'ont souvent pas les compétences ni la formation pour intervenir convenablement. Les représentants patronaux agissent en tant qu'experts dans le domaine, mais les représentants syndicaux sont choisis selon un système de bénévolat et de volontariat. Cet écart de connaissances entre les deux parties peut s'avérer un frein dans l'élaboration de solutions communes. Certaines organisations ont prévu une formation afin de pallier à cette problématique, mais un écart important demeure cependant.

4.2 Modèle : Répartition des facteurs facilitant selon le niveau de l'innovation

Comme nous l'avons vu précédemment, le niveau de l'innovation ne peut expliquer à lui seul la position des syndicats face aux innovations du travail dans la fonction publique, que ce soit au niveau fédéral ou provincial. Des facteurs modérateurs, que nous avons identifiés au point précédant, semblent contribuer à la tangente prise par les syndicats. En effet, ces facteurs modérateurs varient en fonction du niveau de l'innovation (figure 4.2) et ce sont plutôt ces facteurs qui contribuent à influencer la position des syndicats.

Figure 4.2 : Répartition des facteurs modérateurs selon le niveau de l'innovation



La majeure partie des contraintes citées par les représentants syndicaux émane des droits de gérance et des facteurs environnementaux. Afin de soutenir leur désaccord, de nombreux représentants ont fait mention de la diminution des effectifs, de coupures dans le budget gouvernemental, de lois restrictives ou encore de bris de certains articles dans la convention collective. Or, il semble que ce type de facteur soit plus fréquent dans les innovations primaires.

Les relations du travail jouent un rôle important dans la position qu'adoptent les syndicats face aux innovations du travail. Un climat de confiance, ainsi que des stratégies génériques d'action de style collaboration, par opposition à la confrontation, semblent favoriser l'acceptation du changement. Comme la littérature le témoigne au chapitre premier, les syndicats questionnés ont dit désirer faire parti

du processus d'innovation et participer activement aux décisions. Ce type de collaboration semble toutefois plus facile à intégrer aux niveaux des innovations secondaire et tertiaire.

Les facteurs de personnalité (leadership, âge des gestionnaires, motivation, attitude, etc.) sont des éléments qui affectent la position des syndicats face à l'innovation. Ces facteurs sont le plus souvent mentionnés par les répondants lorsqu'il est sujet des innovations de niveau tertiaire et parfois secondaire. En effet, lorsque l'ampleur du déploiement de l'innovation se situe au niveau local ou au niveau d'un ministère, l'orientation d'un individu, telle qu'un gestionnaire ou un représentant syndical, peut avoir un impact important sur la position du syndicat. Sa personnalité, ses aptitudes et la confiance acquise par son entourage peuvent être des éléments qui favorisent l'acceptation du changement

La stabilité et l'uniformité des programmes à travers la fonction publique ont été amenées par les représentants syndicaux comme étant un frein à l'innovation. En effet, bien que nécessaire, l'obligation de respecter des standards communs à l'ensemble de l'organisation leur paraît un obstacle à la créativité. Le plus souvent associé aux innovations de niveau primaire, ce facteur permet peu aux syndicats de participer activement dans ces grands changements. La présence de comités afin d'inclure les syndicats dans les innovations de niveaux primaire et secondaire peut, à prime à bord, indiquer une forte participation de leur part au processus. Toutefois, les modalités principales sont en grande majorité décidées par les ministres et les comités ne sont en fait que des rencontres informatives. La stabilité et l'uniformité sont aussi présentes dans l'organisation syndicale. Il semble, en effet, qu'une lourdeur administrative y persiste rendant plus difficile l'acceptation du changement en général.

CHAPITRE V

CONCLUSION

Le contexte de la fonction publique au Canada et au Québec a grandement évolué depuis les dernières décennies. Afin de s'adapter à l'environnement changeant ainsi qu'aux nouveaux besoins de ses citoyens, le gouvernement a adopté de nouvelles politiques de gestion parfois inspirées d'ailleurs. Dans l'élaboration et la mise en place de ces nouvelles façons de faire, il semble que la participation de tous les acteurs (employés, gestionnaires, syndicats, etc.) soit un facteur non négligeable au succès.

La fonction publique est une organisation fortement syndiquée. En plus d'une masse salariale imposante, les employés du gouvernement canadien affichent un taux de syndicalisation de plus de 70 %. D'ailleurs, cette caractéristique les différencie grandement du secteur privé où le taux de syndicalisation est de moins de 20 %. Dans ce contexte, le poids des syndicats présentait donc une option importante à considérer. L'implication des syndicats dans la gestion publique a fortement évolué depuis les premiers mouvements syndicaux. En effet, la création des premiers syndicats avait pour but principal de revendiquer des conditions de travail pour les employés. Les rapports avec l'employeur étaient basés sur la compétition. Chacun tentait de faire respecter ses exigences. Au fil des ans, les syndicats ont demandé à être impliqués davantage dans les processus de décisions. Les syndicats veulent non seulement être consultés, mais aussi participer à l'élaboration des changements concernant les membres de leur organisation. Tranquillement, les modes de stratégie générique entre l'employeur et les syndicats de la fonction publique passent d'un mode de compétition vers un mode de collaboration. L'avènement de comités conjoints, dans les années 1980s, a largement contribué à cette transition dans les

relations du travail entre les parties. De plus, il semble que l'implication plus forte des syndicats permet l'implantation d'innovation de façon plus harmonieuse.

Le concept d'innovation repose sur une définition subjective. En ce sens qu'une innovation doit être qualifiée comme telle par les individus auxquels l'organisation réfère. Ainsi, dans cette étude, nous avons invité chacun des représentants à exprimer sa conception de l'innovation afin de s'assurer de la validité du construit mesuré. Bien que certaines divergences persistent dans leur définition, tous s'entendent pour dire qu'il s'agit d'un changement, d'une nouvelle façon de faire et d'une nouvelle idée ayant pour but l'amélioration. Puisque la nouveauté est particulière à l'organisation à laquelle elle réfère, elle varie selon l'organisation. De plus, comme l'innovation est un processus, ce qui a été identifié comme étant une innovation par le passé sera amené à être redéfini. Nous devons donc tenir compte de l'aspect temporel de l'innovation.

Nous avons vu dans le premier chapitre que les auteurs sont nombreux à qualifier le secteur public comme peu innovateur. En effet, son caractère bureaucratique, sa lourdeur administrative, l'étendue de son organisation et la présence de syndicats sont des éléments considérés comme un frein à l'innovation. Toutefois, nous avons identifié de nombreuses innovations tant au niveau fédéral canadien qu'au niveau provincial québécois. Bien qu'à un rythme différent des organisations du secteur privé, l'administration publique change et se transforme selon les besoins des citoyens et de ses employés ainsi que des technologies.

Comme la revue de la littérature annonçait, nous avons noté une certaine résistance au changement de la part des syndicats étudiés. Cette résistance est particulièrement forte en ce qui concerne les innovations de niveau primaire. En effet, comme le suggère la littérature, il semble que les syndicats s'opposent aux innovations qui ont des répercussions majeures sur l'organisation. Les syndicats

tendent à être moins en faveur des innovations primaires parce que les facteurs de contraintes sont plus importants pour ces innovations que pour les autres types. Ainsi, les syndicats sont en faveur de moins de 20 % des innovations primaires alors qu'ils sont en accord avec plus de 70 % des innovations de niveaux secondaire et tertiaire. Cela confirme notre hypothèse de recherche que plus une innovation présente des répercussions importantes sur l'organisation, moins les syndicats ont tendance à être en faveur de ces innovations.

Bien que la propension à être en faveur ou non d'une innovation semble être déterminée par son niveau, l'ampleur et complexité de ses impacts sur l'organisation n'est pas suffisante afin d'établir l'orientation que prend une organisation face à un changement. En effet, cette étude, montre que la position des syndicats de la fonction publique repose aussi sur de nombreux facteurs qui agissent comme effets modérateurs. Ces facteurs importants à considérer sont : les lois en vigueur, la personnalité des acteurs impliqués, l'environnement dans lequel évoluent les acteurs, la standardisation des programmes ainsi que le climat et les relations du travail.

Les opinions des syndicats face aux innovations du travail dans la fonction publique varient en fonction du niveau gouvernemental, c.-à-d. fédérale et provincial, mais aussi selon le type de travailleurs qu'ils représentent, soient technique et professionnel. Les syndicats représentant les travailleurs de la fonction publique québécoise sont plus en faveur des innovations de types secondaire et tertiaire que les syndicats représentant les travailleurs de la fonction publique canadienne. Les différences entre ces deux fonctions se situent principalement au niveau de l'application des politiques gouvernementales et du succès de la collaboration entre les parties patronale et syndicale. Les syndicats représentant des employés techniques, AFPC et SFPC, semblent moins favorables aux innovations primaires. Cela s'explique par le fait que cette classe de travailleurs soit plus touchée par les coupures qu'entraînent les innovations classées à ce niveau.

Dans l'effort de dresser une typologie générale de la position des syndicats de la fonction publique face aux innovations du travail, cette étude comporte tout de même certaines limites méthodologiques. D'abord, le concept de l'innovation demeure assez large. L'innovation est perçue comme un changement qui peut englober énormément de situations. De plus, ce concept est régi par une certaine temporalité. Ce qui est considéré comme étant une innovation à un moment peut ne plus l'être à un autre moment. De plus, le contexte des relations du travail peut avoir influencé la position des syndicats face aux innovations du travail. En effet, au cours de l'étude, de nombreuses négociations se sont succédées. Finalement, la fonction publique est une grande organisation composée de nombreux ministères employant des milliers de personnes. Or, le faible échantillon de répondants, ainsi que leur appartenance à quelques ministères seulement peuvent influencer les résultats obtenus. Chacune des fonctions publiques étudiées regroupe près de 200 ministères et organismes. Or, nous avons concentré notre recherche sur cinq ministères (MTQ, MESS, ARC, DNFC et MEQ) pour des raisons de disponibilités et d'accessibilité. Ces ministères et agences peuvent ne pas refléter l'opinion de l'ensemble de la fonction publique.

L'innovation dans la fonction publique constitue la clé pour conserver la qualité des services offerts aux citoyens et pour mieux répondre à leur besoin continuellement changeant. Dans ce milieu fortement syndiqué, les syndicats sont des acteurs importants et il importe de tenir compte de leur opinion. L'identification des contraintes et de facteurs facilitants à l'implantation d'innovations ayant pour but de moderniser la fonction publique permet de mieux comprendre les mécanismes de réussite. Ainsi, le modèle que nous présentons peut servir de guide à l'introduction d'une innovation du travail dans la fonction publique afin de maximiser son implantation.

Nous avons vu que la définition de l'innovation repose sur la subjectivité de l'organisation à laquelle elle réfère et qu'elle évolue dans le temps. Or, nous avons étudié les innovations selon une période donnée. Certaines de ces innovations étaient bien implantées, alors que d'autres étaient à leur première phase de développement. Il serait donc intéressant de suivre l'évolution de ces innovations dans un futur proche. Une analyse de la position passée et future des syndicats face à ces innovations transformées pourrait être intéressante.

ANNEXE A

Documents nécessaire pour l'entrevue

A.1 Canevas d'entrevue semi-structurée	122
A.2 Entente de confidentialité	125

A.1 Canevas d'entrevue semi-structurée

1. Qu'est-ce que représente pour vous une innovation en milieu de travail?
2. Avez-vous eu connaissance dans les ministères, organismes et agences qui relèvent de la *Loi sur la fonction publique* d'innovations en matière d'organisation du travail?

Si oui, décrire cette ou ces innovations?

Si non, passer à la question suivante.

Pour chaque cas cité, s'assurer de répondre aux questions suivantes :

- a) Quel est le ministère impliqué?
 - b) Est-ce l'ensemble du ministère ou une partie seulement qui est impliqué?
 - c) Est-ce aussi en lien avec l'organisation du travail, la gestion des ressources humaines et/ou des relations de travail?
 - d) Quels sont les acteurs impliqués dans l'innovation?
 - e) Qui a initié l'innovation?
 - i. L'innovation s'inscrit-elle dans le projet de modernisation de l'État?
 - ii. L'innovation est-elle imposée ou est-elle diffusée avec le consentement des membres?
 - f) L'organisation syndicale participe-t-elle à l'innovation? Si oui, comment.
 - i. Quel est le rôle du syndicat dans l'innovation?
 - ii. Quelle est la position du syndicat développée dans l'innovation?
 - iii. Quelles sont les actions que le syndicat a réalisées face à l'innovation?
 - iv. Croyez-vous que la partie patronale est à l'écoute de votre opinion face à l'innovation?
 - v. Les membres participent-ils au changement?
 - vi. Y a-t-il de la résistance de la part des membres au changement?
 - vii. Y a-t-il de la résistance de la part des cadres au changement?
 - viii. Existe-t-il des alliances syndicales avec d'autres associations?
 - g) Quelles sont les principales étapes de développement et d'implantation de l'innovation?
 - h) Le cas échéant, quels sont les résultats de l'implantation de l'innovation?
 - i. Quels sont les effets de l'innovation sur l'organisation?
 - ii. L'innovation entraîne-t-elle des effets non désirés?
 - i) Quels sont les facteurs facilitant l'innovation?
 - j) Quelles sont les contraintes liées à l'implantation de l'innovation?
3. Avez-vous eu connaissance dans les ministères, organismes et agences qui relèvent de la *Loi sur la fonction publique* d'innovations en matière de relation de travail?

Si oui, décrire cette ou ces innovations?

Si non, passer à la question suivante.

Pour chaque cas cité, s'assurer de répondre aux questions suivantes :

- a) Quel est le ministère impliqué?
 - b) Est-ce l'ensemble du ministère ou une partie seulement qui est impliqué?
 - c) Est-ce aussi en lien avec l'organisation du travail, la gestion des ressources humaines et/ou des relations de travail?
 - d) Quels sont les acteurs impliqués dans l'innovation?
 - e) Qui a initié l'innovation?
 - i. L'innovation s'inscrit-elle dans le projet de modernisation de l'État?
 - ii. L'innovation est-elle imposée ou est-elle diffusée avec le consentement des membres?
 - f) L'organisation syndicale participe-t-elle à l'innovation? Si oui, comment.
 - i. Quel est le rôle du syndicat dans l'innovation?
 - ii. Quelle est la position du syndicat développée dans l'innovation?
 - iii. Quelles sont les actions que le syndicat a réalisées face à l'innovation?
 - iv. Croyez-vous que la partie patronale est à l'écoute de votre opinion face à l'innovation?
 - v. Les membres participent-ils au changement?
 - vi. Y a-t-il de la résistance de la part des membres au changement?
 - vii. Y a-t-il de la résistance de la part des cadres au changement?
 - viii. Existe-t-il des alliances syndicales avec d'autres associations?
 - g) Quelles sont les principales étapes de développement et d'implantation de l'innovation?
 - h) Le cas échéant, quels sont les résultats de l'implantation de l'innovation?
 - i) Quels sont les effets de l'innovation sur l'organisation?
 - j) L'innovation entraîne-t-elle des effets non désirés?
 - k) Quels sont les facteurs facilitant l'innovation?
 - l) Quelles sont les contraintes reliées à l'implantation de l'innovation?
4. Avez-vous eu connaissance dans les ministères, organismes et agences qui relèvent de la *Loi sur la fonction publique* d'innovations en matière de gestion des ressources humaines?

Si oui, décrire cette ou ces innovations?

Si non, passer à la question suivante.

Pour chaque cas cité, s'assurer de répondre aux questions suivantes :

- a) Quel est le ministère impliqué?
- b) Est-ce l'ensemble du ministère ou une partie seulement qui est impliqué?

- c) Est-ce aussi en lien avec l'organisation du travail, la gestion des ressources humaines et/ou des relations de travail?
 - d) Quels sont les acteurs impliqués dans l'innovation?
 - e) Qui a initié l'innovation?
 - i. L'innovation s'inscrit-elle dans le projet de modernisation de l'État?
 - ii. L'innovation est-elle imposée ou est-elle diffusée avec le consentement des membres?
 - f) L'organisation syndicale participe-t-elle à l'innovation? Si oui, comment.
 - i. Quel est le rôle du syndicat dans l'innovation?
 - ii. Quelle est la position du syndicat développée dans l'innovation?
 - iii. Quelles sont les actions que le syndicat a réalisées face à l'innovation?
 - iv. Croyez-vous que la partie patronale est à l'écoute de votre opinion face à l'innovation?
 - v. Les membres participent-ils au changement?
 - vi. Y a-t-il de la résistance de la part des membres au changement?
 - vii. Y a-t-il de la résistance de la part des cadres au changement?
 - viii. Existe-t-il des alliances syndicales avec d'autres associations?
 - g) Quelles sont les principales étapes de développement et d'implantation de l'innovation?
 - h) Le cas échéant, quels sont les résultats de l'implantation de l'innovation?
 - i) Quels sont les effets de l'innovation sur l'organisation?
 - j) L'innovation entraîne-t-elle des effets non désirés?
 - k) Quels sont les facteurs facilitant l'innovation?
 - l) Quelles sont les contraintes liées à l'implantation de l'innovation?
5. Y a-t-il des innovations ou des initiatives qui émergent de la base et qui ne relèvent pas du ministère?
6. Caractéristiques du répondant
- Sexe
- Titre d'emploi ou de poste et responsabilités
 - Nombre d'années d'expérience dans la fonction publique
 - Nombre d'années totales d'expérience professionnelle
 - Ministère, organisme, agence ou organisation syndicale

A.2 Entente de confidentialité

Le 14 novembre 2006

Objet : Consentement pour le projet « Innovation du travail dans les fonctions publiques canadienne et québécoise : état des lieux, condition d'émergence et perspectives d'action ».

Madame, Monsieur,

Le projet de recherche a pour but d'identifier les innovations du travail dans les fonctions publiques québécoise et canadienne, d'identifier et analyser les conditions d'émergence de ces innovations et caractériser les facteurs favorables à la diffusion de ces innovations au sein des milieux organisationnels. Le projet est entièrement financé par le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada et il est dirigé par une équipe d'universitaire. Votre participation à ce projet de recherche consiste à répondre à des questions dans le cadre d'une entrevue d'une durée d'environ une heure. En acceptant, vous consentez à ce que l'entrevue soit enregistrée sur bande sonore afin que les chercheurs puissent disposer d'une information valide dans le but d'en faire l'analyse avec les autres informations recueillies. Une fois retranscrit sur papier, l'enregistrement sera détruit, mais l'information sera conservée pour une durée de cinq ans. En aucun temps, votre nom ou toute autre information permettant de vous identifier personnellement sera associé à vos réponses. L'équipe de recherche n'est intéressée qu'à des résultats agglomérés et non à des informations personnalisées. Aucune autre personne que les membres de l'équipe de recherche n'aura accès à ces informations.

Les questions porteront sur les innovations dans la fonction publique. Nous cherchons à mieux comprendre les conditions favorables et défavorables à l'émergence des innovations du travail, les logiques d'action des acteurs en matière d'organisation du travail et des relations de travail, mais aussi les enjeux actuels liés à l'engagement organisationnel du personnel plus jeune, de rétention et d'attraction du personnel. Des questions porteront sur votre rôle dans le processus d'innovation et vos actions favorables ou non à certaines activités devant conduire à l'innovation. Il ne s'agit pas de vérifier vos connaissances, mais bien de voir quelle est votre représentation des innovations dans votre secteur d'activité.

Votre participation est volontaire et ne devrait comporter aucun risque connu. En tout temps, sur simple demande de votre part, vous pouvez interrompre l'entretien ou vous retirer sans préavis et sans donner d'explication. Les informations divulguées sont confidentielles et aucune information sur votre identité ne sera divulguée. Nous pouvons répondre à toutes vos questions sur le projet de recherche et sur la nature de votre participation.

Pour obtenir de plus amples informations, vous pouvez communiquer avec le responsable du projet Denis Harrisson, professeur au Département organisation et ressources humaines de l'École des sciences de la gestion de l'UQAM. 987-3000, poste 4983.

Notre recherche a reçu l'approbation du Comité institutionnel d'éthique de la recherche chez l'humain de l'Université du Québec à Montréal. Toute question concernant les responsabilités des chercheurs au plan éthique peut être adressée par courriel au président du Comité, M. Joseph Josy Lévy (levy.joseph_josy@uqam.ca). Il peut également être rejoint au numéro 1-514-987-3000 poste 4483.

Après avoir pris connaissance de ces informations sur le projet et vos droits, vous acceptez librement de participer au projet. Une fois signée, une copie de ce formulaire de consentement vous sera remise.

Signature du ou de la participant-e _____ Date _____

Signature de l'intervieweur-e _____ Date _____

ANNEXE B

Résultats de la codification

B.1 Catégories et codes utilisées pour l'analyse	128
--	-----

B.1 Catégories et codes utilisées pour l'analyse

AFPC

Niveaux	Innovations	Position
Primaire	Privatisation Service Canada Fusion ministère météorologique Loi sur la Fonction Publique (LMFP) Gouvernement en direct Nouvelle Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (Loi C-25) Loi sur l'Agence du revenu du Canada	Non Favorable
	-	Favorable
Secondaire	Processus de concours plus rigide Processus de dotation qui favorise les minorités visibles Relève : stage aux jeunes Relève : formation 5 jours à Regina Centralisation du recouvrement des comptes Décentralisation du pouvoir de dotation des ministères	Non Favorable
	Nouvelle classification générale Loi sur la dénonciation (S-13) Politique d'emploi à durée déterminée Projet de loi C-12 : Équité et condition féminine Équité en dotation et discrimination Amélioration conjointe (loi RT art. 9 et 10) Amélioration conjointe (Programme pour arrêter de fumer) Consultation	Favorable
Tertiaire	Test MDN pompier Loi sur l'Office d'investissement	Non Favorable
	Service de garderie Système de gestion informel des conflits Plan d'apprentissage mixte (PAM) Santé et sécurité au travail (Loi C-13)	Favorable

IPFPC

Niveaux	Innovations	Position
Primaire	RESTRUCTURATION Loi sur la Modernisation de la GRH Loi sur l'agence de la santé publique du Canada (Loi C-5)	Non Favorable
	LMFP Réforme du gouvernement Service Canada	Favorable
Secondaire	Coupure dans la dotation Nouveau système de dotation Concertation Nouvelle Classification générale (NCG)	Non Favorable
	Consultation Services partagés Impôt Internet Conciliation travail-famille (ARTT)	Favorable
Tertiaire	Programme de retraite Nouvelle structure syndicale NGC	Non Favorable
	Projet de Loi C-13 : Loi sur les instituts de recherche en santé du Canada Modification du mandat de grève Programme de participation des minorités Mentorat Formation en ligne Présentations conjointes Congé préretraite	Favorable

SPGQ

Niveaux	Innovations	Position
Primaire	Réingénierie Sous-traitance (Loi 31) Service Québec Loi sur l'Agence des partenariats publics privés du Québec (Loi 61) NTER (PPP) Construction de prison en PPP Gestion de l'eau en PPP Convergence	Non Favorable
	Partenariat public-public (PuP) Centre de gestion des équipements roulants (CGÈR)	Favorable
Secondaire	Loi modifiant la Charte de la langue française (Loi 104) Nouvelle politique des gestion des RH	Non Favorable
	Aménagement et réduction du temps de travail (ARTT) Comité ministériel en organisation du travail (CMOT) Conciliation famille-travail Nouvelle classification générale (NCG) Loi sur l'Équité salariale Secrétariat intersyndical Allégement administratif Gestion participative Horaire variable Télétravail	FAVORABLE
Tertiaire	-	Non favorable
	Relève SPGQ Relève dans la fonction publique et mentorat Santé et sécurité au travail (C-13) Programme de retraite Politique de harcèlement et violence Coaching Classement électronique et gestion documentaire CLÉ D'OR Transformation des haltes routières 5 Chantiers : Programme de reconnaissance Programme de déménagement Horaire compensatoire Évaluation du personnel Évaluation des gestionnaires/qualité de vie au travail	Favorable

SFPQ

Niveaux	Innovations	Position
Primaire	Convergence Loi modifiant le Code du travail (Loi 31) Reingénierie/Modernisation Loi sur l'Administration Publique Centre de communication avec la clientèle Service Québec Loi sur l'Agence des Partenariats publics privés (Loi 61) Privatisation de l'eau Privatisation du réseau des pépinières	Non Favorable
	Centre de gestion des équipements roulants (CGÉR)	Favorable
Secondaire	CMOT Prêt de service Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (Loi 57) Loi sur le ministère du développement économique et régional (Loi 34) Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic (Loi 30)	Non Favorable
	Conciliation travail-famille Télé-travail CMMRP Secrétariat intersyndical Centre de courrier messagerie Aménagement et réduction de travail (ARTT) Plate forme pour une administration forte et démocratique Conception renouvelée de la GRH Gestion de performance Programme d'embauche des jeunes Loi sur l'Équité salariale Nouvelle classification générale (NCG)	Favorable
Tertiaire	Comité paritaire sur l'absentéisme Négociation raisonnée	Non Favorable
	Programme d'accueil Politique Harcèlement et violence Programme sur la santé mentale Programme d'aide aux employés Rachat de congés Programme de relève	Favorable

ANNEXE C

Figures relatives aux syndicats

C.1 Organigramme de l'AFPC	133
C.2 Organigramme de l'IPFPC	135
C.3 Organigramme du SPPQ	136
C.4 Organigramme du SFGQ	137

C.1 Organigramme de l'AFPC⁵⁵

Éléments

17 Éléments :

Customs Excise Union Douanes Accise
 Syndicat des travailleurs de l'environnement
 Élément National
 Syndicat de l'Agriculture
 Syndicat de la Santé nationale et du Bien-être social
 Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada
 Syndicat des employé-e-s de l'Impôt
 Syndicat des employé-e-s des Anciens combattants
 Syndicat des employés des postes et communications
 Syndicat des employé-e-s du Nunavut (anglais seulement)
 Syndicat des Employé-e-s du Solliciteur général
 Syndicat des employé-e-s du Yukon (anglais seulement)
 Syndicat des ressources naturelles
 Syndicat des services gouvernementaux
 Syndicat des travailleurs du Nord (anglais seulement)
 Union Canadienne des employés des Transports
 Union des employés de la Défense nationale

Sections locales

⁵⁵ <http://www.psac-afpc.com/home-f.shtml>

Divisions régionales**Division 1**

Atlantique

Division 2

Colombie-Britannique

Division 3

Nord

Division 4

Ontario

Division 5

Prairies

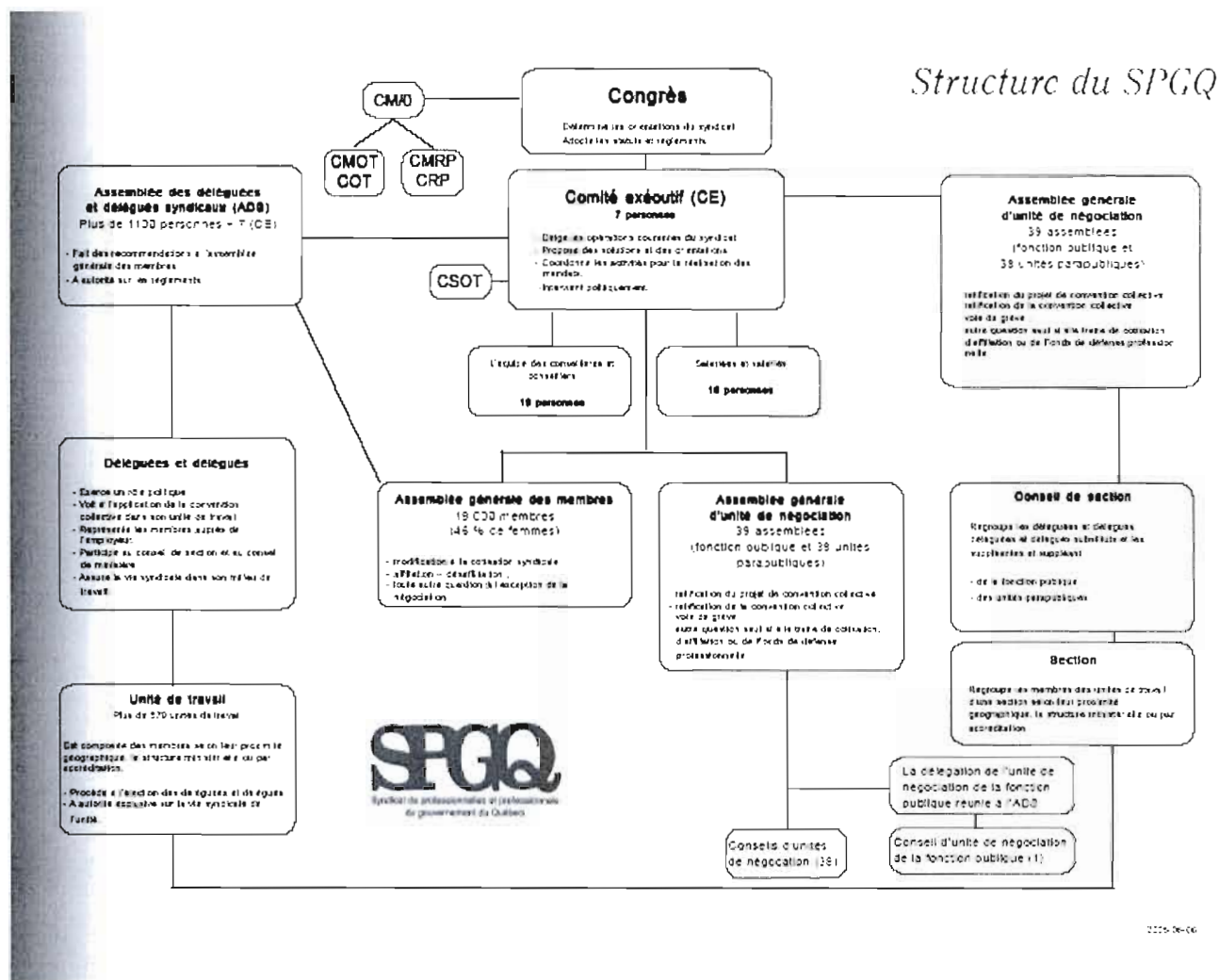
Division 6

Québec

Division 7

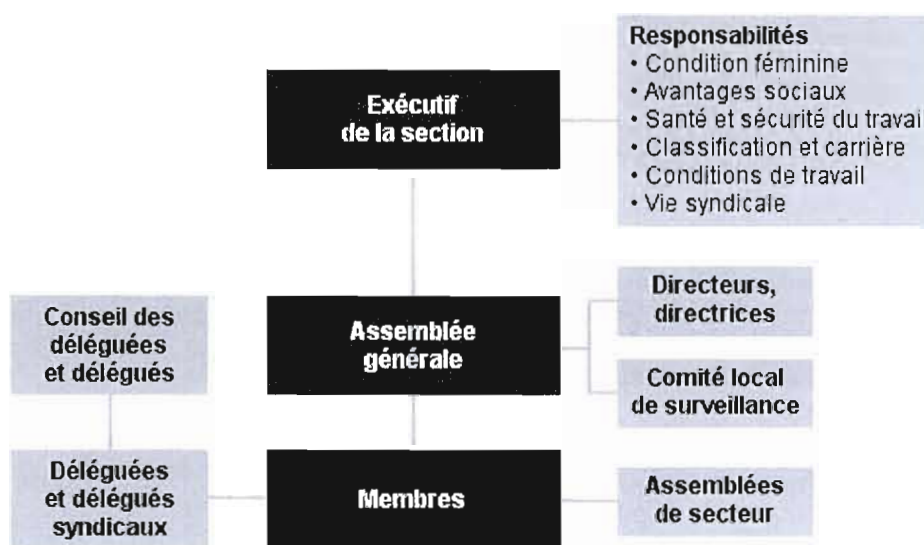
Région de la capitale nationale

23 bureaux régionaux

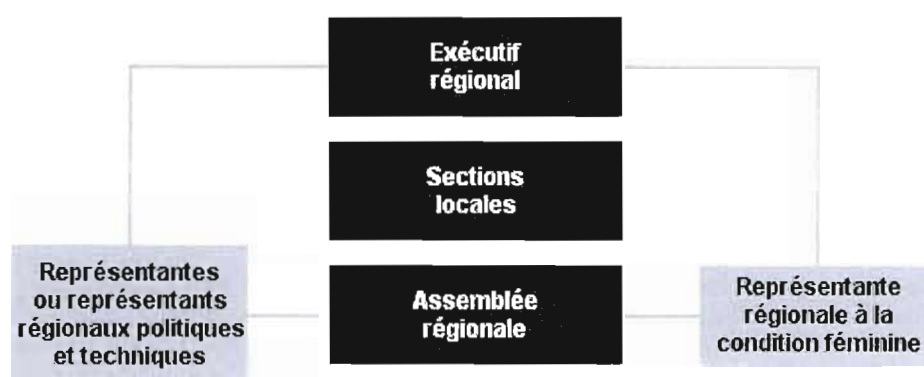
C.3 Organigramme du SPGQ⁵⁷⁵⁷ <http://www.spgq.qc.ca/>

C.4 Organigramme du SFPQ⁵⁸

Pallier local



Pallier régional



⁵⁸ <http://www.sfpq.qc.ca/>

Région 1

Québec-
Chaudière - Appalache

Région 2

Montréal - Laval

Région 3

Montérégie

Région 4

Centre-du-Québec –
Estrie - Mauricie

Région 5

Laurentides - Lanaudière –
Outaouais

Région 6

Bas Saint-Laurent –
Côte-Nord –
Gaspésie et les Îles

Région 7

Saguenay – Lac-Saint-Jean -
Chibougameau – Charlevoix –
Haute-Côte-Nord

Région 8

Abitibi – Témiscamingue –
Nord-du-Québec



REFERENCES

Publications

- Aktouf, Omar. "Une Technique Fondamentale: L'Analyse De Contenu." *Méthodologie Des Sciences Sociales Et Approche Qualitative Des Organisations: Une Dé, Marche Classique Et Une Critique*. Omar Aktouf Québec: Presses de l'Université du Québec, 1987.
- Albury, David. "Fostering Innovation in Public Services." *Public Money & Management* 25, no. 1 (2005): 51-56.
- Allaire, Yvan, and Mihaela Firsirotu. *Stratégies Et Moteurs De Performance: Les Défis Et Les Rouages Du Leadership Stratégique*. 2ème Édition ed. Montréal: Chenelière McGraw-Hill, 2004.
- Alter, Norbert. "Les Innovateurs Du Quotidien, L'Innovation Dans Les Entreprises." *Futuribles*, no. 271 (2002): 5-23.
- Andersen, Ole Johan. "Public-Private Partnerships: Organisational Hybrids As Channels for Local Mobilisation and Participation?" *Scandinavian Political Studies* 27, no. 1 (2004): 1-21.
- Angers, Maurice. *Initiation Pratique à La Méthodologie Des Sciences Humaines*. Les Éditions CEC inc. ed. Montréal: 1996.
- Armony, Victor and Duchastel, Jules. "La catégorisation socio-sémantique", dans *Analisi Statistica dei Dati Testuali*, sous la dir. de S. Bolasco, L. Lebart et A. Salem, Rome, CISU, v. II, (1995) : p. 193-200.
- Bacon, Nicolas, and Paul Blyton. "Trade Union Responses to Workplace Restructuring: Exploring Union Orientations and Actions." *Work, Employment and Society* 18, no. 4 (2004): 749-73.
- Ballé, Catherine. *Sociologie Des Organisations*. Paris, France: Presses Universitaires de France, 1990.
- Bartos, Stephen. "Creating and Sustaining Innovation." *Australian Journal of Public Administration* 32, no. 1 (2003): 9-14.
- Bélanger, Paul R, and Benoît Levesque. "Modernisation Sociale Des Entreprises: Diversité Des Configurations Et Modèle Québécois." *La Modernisation Sociale*

Des Entreprises. Paul R Bélanger, Michel Grant, and Benoît Lévesque. Montréal: Presses de l'université de Montréal, 1994.

Bernatchez, Jean-Claude. *La Convention Collective.* Presses de l'Université du Québec ed. Québec: 2002.

Bernoux, Philippe. *La Sociologie Des Entreprises.* Paris, France: Éditions du seuil, 1995.

Boismenu, Gérard, Pascale Dufour, and Denis Saint-Martin. *Ambitions Libérales Et Écueils Politiques. Réalisations Et Promesses Du Gouvernement Charest.* Coédition: Chaire de recherche du Canada en mondialisation, citoyenneté et démocratie ed. Outremont, Québec: Athena., 2004.

Borins, Sandford. "Encouraging Innovation in the Public Sector." *Journal of Intellectual Capital* 2, no. 3 (2001): 310-319.

———. "Public Management Innovation." *America Review of Public Administration* 31, no. 1 (2000): 5-21.

Boucher, Jacques, and Louis Favreau. "L'Évolution Du Discours De La CSN Sur Les Stratégies Syndicales (1970-1990)." *La Modernisation Sociale Des Entreprises.* Paul R Bélanger, Michel Grant, and Benoît Lévesque. Montréal: Presses de l'université de Montréal, 1994.

Bourgault, Jacques. "La Mise En Œuvre De La Gestion Axée Sur Les Résultats: Leçons Tirées De L'Expérience Québécoise." *Revue Française D'Administration Publique*, no. 109 (2004): 109-80.

———. "La Mise En Oeuvre De La Gestion Axée Sur Les Résultats: Leçons Tirées De L'Expérience Québécoise." *Revue Française D'Administration Publique*, no. 109 (2004): 109-28.

Boyne, George A., and Richard M. Walker. "Strategy Content and Public Service Organizations." *Journal Of Public Administration Research and Theory* 14, no. 2 (2004): 213-52.

Brodtrick, Otto. "L'Innovation Pour La Conciliation Des Valeurs Contradictoires." *Optimum, La Revue De Gestion Du Secteur Public* 27, no. 2 (1997): 1-4.

- Brunelle, Dorval, Bédard, Sylvain, Carreau, Simon and Pierre-Antoine Harvey. L'État et les partenariats public-privé au Québec, Rapport de recherche préparé dans le cadre du Protocool UQAM-CSN-CSQ-FTQ, 31 août 2004.
- Cameron, Wayne. "Public Responsibility: Effectiveness, Equity, Ethics." *Australien Journal of Public Administration* 63, no. 4 (2004): 59-67.
- Christensen, Tom, and Per Lægreid. "New Public Management : Design, Resistance or Transformation? A Study of How Modern Are Received in a Civil Service System." *Public Productivity & Management Review* 23, no. 2 (1999): 169-93.
- . "New Public Management : Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens." *The Journal of Political Philosophy* 10, no. 3 (2002): 267-95.
- Clark, David. "Implementing the Third Way : Modernizing Governance and Public Services in Quebec and UK." *Public Management Review* 6, no. 4 (2004): 493-510.
- Cloutier, Julie. *Qu'Est-Ce Que L'Innovation Sociale?* Montréal: CRISE : Collection Études théoriques, 2003.
- Cohn, Daniel. "The Public-Private-Partnership "Fetish": Moving Beyond the Rhetoric." *Revue Gouvernance* 1, no. 2 (2005): 2-16.
- Conseil de la science et de la technologie. *L'Innovation Dans Les Municipalités: Perception Des Acteurs Et Défis*, Publication Québec, Québec, 2004.
- Cordery, John, Peter Sevastos, Wally Mueller, and Sharon Parker. "Correlates of Employee Attitudes Toward Functional Flexibility." *Human Relations* 46, no. 6 (1993): 705-24.
- Coulson-Thomas, Colin J. "Managing Innovation in Public Services: European and International Experience." *Total Quality Managenemt* 9, no. 2&3 (1998): 213-22.
- Crozier, Michel, and Erhard Friedberg. *L'Acteur Et Le Système*. Paris, France: Éditions du seuil, 1977.
- Davis, Mike. "Building Innovation Bureacraties : Change, Structure, and the Science of Ideas." *The Manager* 32, no. 4 (2003-2004): 3-6.

- Deschenaux, F., Bourdon, S. avec la collaboration de Colette Baribeau. *Introduction à l'analyse qualitative informatisée à l'aide du logiciel QSR Nvivo 2.0*. Trois-Rivières: Association pour la recherche qualitative, 2005.
- de Visscher, Christian, and Frédéric Verone. "La Nouvelle Gestion Publique En Action." *Revue Internationale De Politique Comparée* 11, no. 2 (2004): 12.
- Duchastel, Jules. "Discours et informatique : des objets sociologiques? " *Sociologie et sociétés*, Volume 25, no. 2, automne 1993 , p. 157-170.
- Dumez, Hervé, and Alain Jeunemaître. "Combinaison Harmonieuse Des Vertus Du Public Et Du Privé, Ou Mélange Des Genres? Les Partenariats Public/Privé Nouveaux Venus Du Management Public." *Politiques Et Management Public* 21, no. 4 (2003): 1-14.
- Fairbrother, Peter. "Trade Unions and Human Resource Management in Britain : Case Study Evidence From the Public Sector, Utilities and Manufacturing." *Employee Relations* 18, no. 6 (1996): 10-27.
- Fortin, Aline. "Le Gestionnaire Et La Psychologie Du Pouvoir." *Pouvoirs Et Cultures Organisationnels*. Directeurs Roger Tessier, and Yvan Tellier Vol. 4. Québec: Presses de l'Université du Québec, 1991.
- Fortin, Fabienne, José Côté, and Françoise Filion. *Fondements Et Étapes Du Processus De Recherche*. Montréal: Chenelière-éducation, 2006.
- Garvey, Bob, and Geof Alred. "Developping Mentors." *Career Development* 4, no. 5 (2000): 216-22.
- Gauthier, Benoît. *Recherche Sociale : De La Collecte De Données*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 1984.
- Giauque, David. "Nouvelle Gestion Publique Et Régulation Organisationnelle." *Revue Internationale Des Sciences Administratives* 69, no. 4 (2003): 663-91.
- Giauque, David, and Daniel J. Caron. "Réformes Administratives Et Gestion Des Ressources Huamines : Comparaison De La Suisse Et Du Canada." *Revue Internationale De Politique Comparée* 11, no. 2 (2004): 225-40.
- . "Stratégies Des Réformes Administratives Et Impacts Sur La Gestion Des Ressources Humaines. Une Comparaison Suisse-Canada." *Revue Politiques Et Management Public* 22, no. 3 (2004): 64-80.

- Glor, Eleanor D. "Encourager L'Innovation Dans Le Secteur Public." *Optimum, La Revue De Gestion Du Secteur Public* 27, no. 2 (1997): 46-56.
- Gouvernement du Québec. *Moderniser L'État : Pour Des Services De Qualité Aux Citoyens*. Québec: Gouvernement du Québec, 2004.
- Gow, James Iain. *Le Rôle De L'État Québécois Selon Le PLQ*. Québec: SPGQ, 2003.
- Hammer, Michael, and James Champy. *Le Reengineering*. Nouvelle édition ed. Paris: Dunod, 2003.
- Hampdfen-Turner, Charles M. "Les dilemmes de la société innovatrice.", *Optimum, La revue de gestion du secteur public*, Vol. 27, no. 2 (1997) : 5-13.
- Haynes, Peter, and Michael Allen. "Partnership As Union Strategy: A Preliminary Evaluation." *Employee Relations* 23, no. 2 (1999): 164-87.
- . "Partnership As Union Strategy: A Preliminary Evaluation." *Employee Relations* 23, no. 2 (2001): 164-87.
- Hernes, Tor. "Quatre Réactions Organisationnelles Idéal-Typiques Aux Réformes Du Nouveau Management Public Et Quelques Conséquences." *Revue Internationale Des Sciences Administratives* 71, no. 1 (2005): 5-18.
- Horton, Sylvia. "Participation and Involvement of Senior Staff in the Reform of the British Civil Service." *Review of Public Personnel Administration* 25, no. 1 (2005): 56-68.
- Inwood, Gregory. "Introduction: The New Nature of Public Administration." *Understanding Canadian Public Administration*. Deuxième édition ed., Gregory Inwood Toronto: Prentice Hall Canada, 1999.
- Johnson, Janice. "Flexible Working: Changing the Manager's Role." *Management Decision* 42, no. 6 (2004): 721-37.
- Kanter, Rosabeth Moss. "From Spare Change to Real Change: The Social Sector As Beta Site for Business Innovation." *Harvard Business Review* 77, no. 3 (1999): 122-33.

- Kelly, Michael. "L'Analyse De Contenu." *Recherche Sociale: De La Problématique à La Collecte Des Données*. directeur Benoît Gauthier, 295-315. Québec: Presses de l'université du Québec, 1984.
- Kernaghan, Kenneth. "Empowerment and Public Administration : Revolutionary Advance or Passing Fancy?" *Administration Publique Du Canada* 35, no. 2 (1992): 194-203.
- Kernaghan, Kenneth, B Marson, and Sandford Borins. *L'Administration Publique De L'Avenir*. Toronto: L'institut de l'administration publique du Canada, 2001.
- Klein, Juan-Luis and Denis Harrison *L'Innovation Sociale. Émergence Et Effets Sur La Transformation Des Sociétés*, dir., 465. Québec: Presses de l'université du Québec, 2007.
- Kochan, Thomas A, Harry C Katz, and Robert B McKersie. "A Strategic Choice Perspective on Industrial Relations." *The Transformation of American Industrial Relations*. Thomas A Kochan, Harry C Katz, and Robert B McKersie New York: Basic Book, 1986.
- Kochan, Thomas A., and Paul Osterman. *The Mutual Gains Enterprise*. Boston: Harvard business school press, 1994.
- Lamoureux, Andrée, Jean-Pierre Archambault, François Berthiaume, and Nathalie Fréchette. *Une Démarche Scientifique En Sciences Humaines*. Laval: Études vivantes, 1992.
- Langley, Ann. "L'Innovation Dans Les Grands Systèmes Publics." *Optimum, La Revue De Gestion Du Secteur Public* 27, no. 2 (1997): 23-35.
- Lowe, Graham S. *Employer of Choice? Workplace Innovation in Government*. Ottawa: Renouf Publishing Co. Ltd., 2001.
- Loney, T. "TQM and labor-management cooperation - A noble experiment for the public sector. " *Journal of public administration*, 19 no10 (1996) : 1845-1863.
- Mercier, Jean. *L'Administration Publique*. Québec: Presses de l'université Laval, 2002.

- Milinski, Scott. "Obstacles to Sustaining a Labor-Management Partnership: A Management Perspective." *Public Personnel Management* 27, no. 1 (1998): 11-21.
- Mintzberg, Henry. *Structure Et Dynamique Des Organisations*. 1982 ed. France: Éditions d'Organisation Paris, 1982.
- Mulgan, Geoff, Nick Wilkie, Simon Tucker, Rushanara Ali, Francis Davis, and Tom Liptrot. *Social Silicon Valleys. A Manifesto for Social Innovation: What It Is, Why It Matters and How It Can Be Accelerated*. The Young Foundation, 2006.
- Nicholson-Crotty, Sean, and Jill Nicholson-Crotty. "Interest Group Influence on Managerial Priorities in Public Organizations." *Journal of Public Administration Research and Theory* 14, no. 4 (2004): 571-83.
- Noorhoek, Peter, and Raymond Saner. "Beyond New Public Management: Answering the Claims of Both Politics and Society." *Public Organisation Review: a Global Journal* 5, no. 1 (2005): 35-53.
- O'Brien, Geraldine. "Participation As the Key to Successful Change - a Public Sector Case Study." *Leadership & Organisation Development Journal* 23, no. 8 (2002): 442-56.
- O'Brien, Sandra, and Gordon Bazemore. "A New Era in Governmental Reform: Realizing Community." *Public Organization Review: A Global Journal* 4 (2004): 205-49.
- OCDE. "La Mesure Des Activités Scientifiques Et Technologiques: Principes Directeurs Proposés Pour Le Recueil Et L'Interprétation Des Données Sur L'Innovation Technologique." *Manuel D'Olson*, no. 1 (1997): I-103(104).
- Oliver, Christine. "Strategic Response to Institutional Process." *Academy of Management Review* 16, no. 1 (1998): 145-79.
- Olson, Mancur. *Logique De L'Action Collective*. France: Presses Universitaires de France, 1978.
- Osborne, Stephen P., and Kerry Brown. *Managing Change and Innovation Public Service Organizations*. New York, NY: Routledge, 2005.

- Papalexandris, Nancy, and Robin Kramar. "Flexible Working Patterns : Towards Reconciliation of Family and Work." *Employee Relations* 19, no. 6 (1997): 581-95.
- Pasquero, Jean. "Fusion Et Acquisitions : Principes D'Analyse Éthique." 1989.
- Rainey, Hall G. "Using Comparisons of Public and Private Organizations to Assess Innovation Attitudes Among Members of Organization." *Public Productivity & Management Review* 23, no. 2 (1999): 130-149.
- Rogers, Everett M. *Diffusion of Innovations*. Troisième ed. New York: The free press, 1983.
- Rouillard, Lucie. "Nouvelles Stratégies D'Actions Dans Le Secteur Public Québécois : Quatre Exemples D'Innovations Financières." *Canadian Public Administration* 45, no. 1 (2002): 52-69.
- Rouillard, Lucie, Jacques Bourgault, Mohamed Charih, and Daniel Maltais. "Les Ressources Humaines: Clé De Voie De La Réforme Du Secteur Public Au Québec." *Revue Politiques Et Management Public* 22, no. 3 (2004): 81-97.
- Sekiou, Lakhdar, Blondin, Louise, Fabi, Bruno, Bayad, Mohamed, Peretti, Jean-Marie, Alis, David and Françoise Chevalier. *Gestion et Mobilisation des ressources Humaines : une Perspective Internationale*. Montréal : les éditions 4L inc., 2001,
- Siegle, Philip, John T Rigsby, Surendra P Agrawal, and John R Leavins. "Auditor Professional Performance and Mentor Relationship Within the Public Accounting Firm." *Accounting, Auditing & Accountability* 8, no. 4 (1995): 3-22.
- Simard, Carolle, and Luc Bernier. *L'Administration Publique*. Montréal: Collection Boréal express, 1992.
- Siwek-Pooydesseau, Jeanne. *Les Syndicats De Fonctionnaires Depuis 1945*. France: Presses universitaire de France, 1989.
- Tixier, Pierre-Éric. "Stratégie(s) Syndicale(s) : D'Un Modèle Singulier à Un Modèle Pluriel." *Syndicalisme Et Société*. Jacques Desmarais Québec: Presses de l'université du Québec, 1988.

- Vigoda-Gadot, Eran, Aviv Shoham, Nitza Scwabski, and Ayalla Ruvio. "Public Sector Innovation for the Managerial and the Post-Managerial Era : Promises and Realities in a Globalizing Public Administration." *International Public Management Journal* 8, no. 1 (2005): 57-81.
- Whyte, William Foote. "Social Inventions for Solving Human Problems." *American Sociological Review* 47 (1982): 1-13.
- Wise, Lois Recascino. "The Use of Innovative Practices in the Public and Private Sectors: The Role of Organizational and Individual Factors." *Public Productivity & Management Review* 23, no. 2 (1999): 150-168.
- Wright Muldrow, Tressie, Timothy Buckley, and Brigitte W. Schay. "Creating High-Performance Organizations in the Public Sector." *Human Resource Management* 41, no. 3 (2002): 341-54.
- Zimmermann, Horst. "Innovation in Nonprofit Organizations." *Annals of Public and Cooperative Economics* 70, no. 4 (1999): 589-619.

Sites Internet

1. AFPC

<http://www.psac-afpc.org/>

2. Gouvernement du Canada

http://www.canada.gc.ca/main_f.html

3. Gouvernement du Québec

<http://www.gouv.qc.ca/portail/quebec/>

4. IPFPC

<http://www.pipsc.ca/francais/index.html>

5. SFPQ

<http://www.sfpq.qc.ca/>

6. SPGQ

<http://www.spgq.qc.ca/>

Documentation syndicale

1. Enjeux

2. Journal Info express

3. Journal SFPQ

4. Magazine communication

5. Parlons syndicat

6. Revue L'Expertise